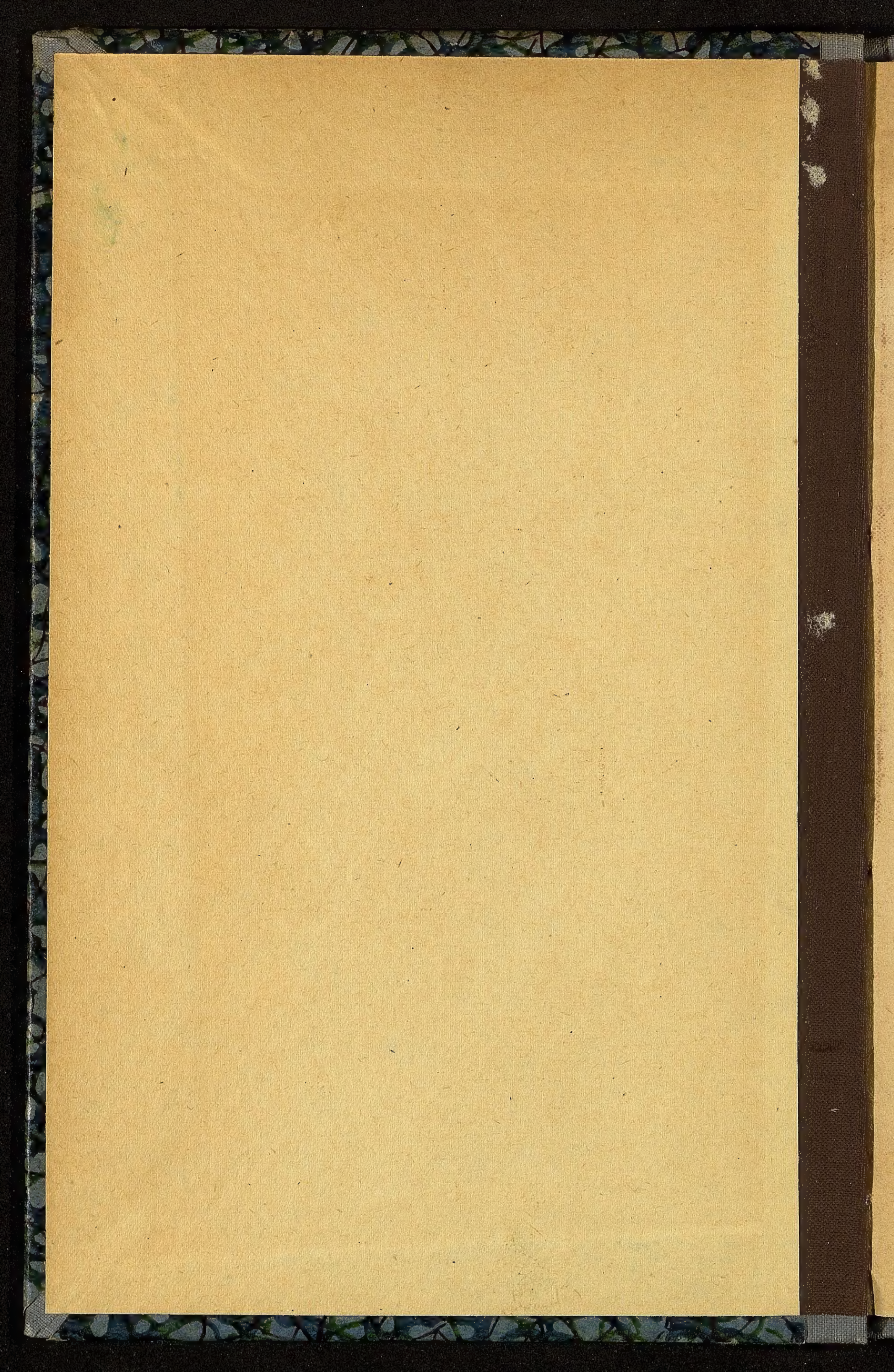




ГЛАВНЫЙ КОМИТЕТЪ ВСЕРОССІЙСКАГО ЗЕМСКАГО СОЮЗА
ЭКОНОМИЧЕСКІЙ ОТДѢЛЪ.

П. П. ГРОНСКІЙ.
Приватъ-доцентъ Петроградскаго Университета.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦІЯ И САМОУПРАВЛЕНІЕ.

2-ое ИЗДАНІЕ,
пересмотрѣнное и дополненное.

МОСКВА.
1917.

ГЛАВНЫЙ КОМИТЕТЪ ВСЕРОССІЙСКАГО ЗЕМСКАГО СОЮЗА.
ЭКОНОМИЧЕСКІЙ ОТДѢЛЪ.

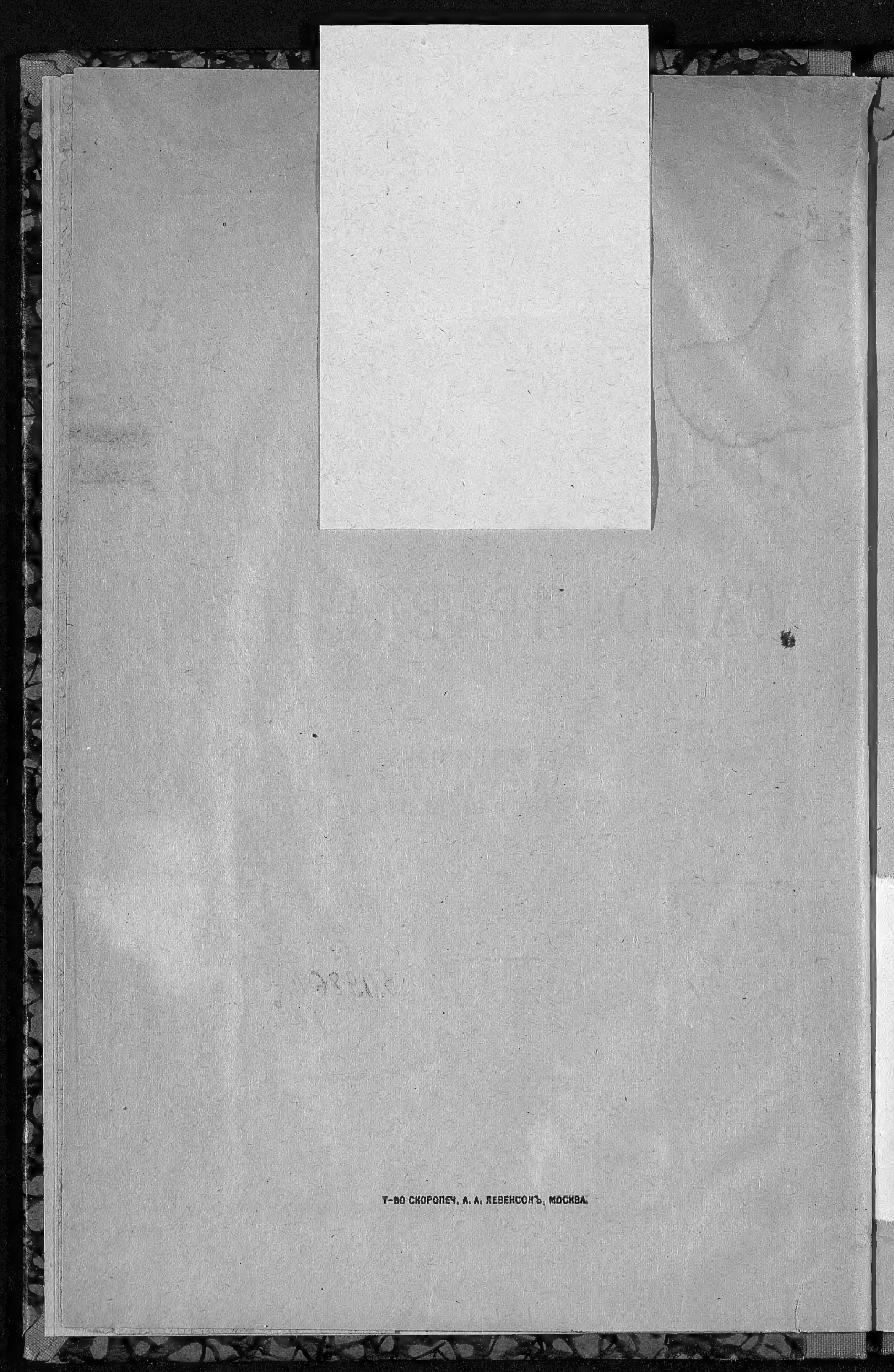
П. П. ГРОНСКІЙ.
Приватъ-доцентъ Петроградскаго Университета.

Децентрализація и самоуправленіе.

2-ое ИЗДАНІЕ,
пересмотрѣнное и дополненное.



МОСКВА.
1917.



Т-ВО СКОРОПЕЧ. А. А. ЛЕВЕНСОНЪ, МОСКВА.

I.

Гражданину современнаго государства въ его повседневной жизни гораздо чаще приходится вступать въ соприкосновеніе съ государствомъ и его органами въ сферѣ вопросовъ мѣстнаго управленія, нежели центральнаго. Центральныя государственныя учрежденія, хотя и руководятъ всей государственной администраціей, хотя и держатъ въ своихъ рукахъ нити управленія страной, но на мѣстахъ—въ губерніяхъ и уѣздахъ,—исполнителями предначертаній центральныхъ властей являются власти мѣстныя—губернскія и уѣздныя; огромное большинство населенія современныхъ культурныхъ государствъ входитъ въ непосредственное соприкосновеніе лишь съ мѣстными властями.

Такъ какъ при осуществленіи своихъ культурныхъ запросовъ современное человѣчество широко пользуется помощью и средствами государства и органовъ мѣстнаго управленія и самоуправленія, то вполнѣ понятно, что національная организація центральныхъ и мѣстныхъ административныхъ учрежденій есть вопросъ, имѣющій глубокое жизненное значеніе для широкихъ слоевъ населенія.

Тотъ или иной строй мѣстнаго управленія оказываетъ громадное воздѣйствіе на публично-правовую психику человѣка и укрѣпляетъ въ немъ то или иное отношеніе ко всему государственному строю въ его цѣломъ. Часто значительнѣйшія измѣненія въ организаціи центральнаго управленія и даже самая перемѣна формы правленія мало замѣтны для подавляющаго большинства гражданъ, если съ этими измѣненіями не связана соотвѣтствующая реформа мѣстнаго управленія. Вотъ почему, приступая къ общественному и государственному строительству, надо твердо помнить, что лишь тогда новый государственный строй внѣдрится въ сознаніе и чувства народа, когда соотвѣтствующимъ образомъ будетъ реформировано и мѣстное управленіе.

Въ государствахъ, гдѣ система мѣстнаго управленія построена неудовлетворительно, гдѣ составъ служащихъ часто ниже всякой критики и не имѣетъ достаточной самостоятельности, не можетъ быть сознанія пользы государственности въ умахъ мѣстнаго населенія, тамъ нѣтъ соотвѣтствующихъ факторовъ для воспитанія чувства закономѣрности и уваженія къ идеѣ права, такъ какъ на глазахъ мѣстнаго населенія агенты государственной власти сплошь и рядомъ нарушаютъ идею закономѣрности управленія, топчутъ идею права и (что самое ужасное по своимъ послѣдствіямъ) разрушаютъ основы государственности, подрывая въ

самомъ корнѣ довѣріе къ государству въ средѣ широкихъ массъ населенія и, вызывая недовольство гнетомъ государства, настраиваютъ противъ государства общественное мнѣніе.

Если мы видимъ, что отъ той или иной организаціи мѣстнаго управленія зависитъ здоровое или больное существованіе государства, что единеніе народа съ государствомъ, проникновеніе идеи пользы государственности въ широкія массы населенія зависитъ отъ надлежащаго устроенія мѣстнаго управленія, то, естественно во всемъ своемъ грозномъ величіи встаетъ передъ нами вопросъ, какъ воспитать правосознаніе широкихъ слоевъ населенія, какъ организовать мѣстное управленіе?

II.

Если вспомнить исторію непрерывнаго измѣненія строя мѣстнаго управленія различныхъ государствъ въ XIX вѣкѣ, то повсюду можно найти постепенное усиленіе привлеченія къ участію въ веденіи дѣлъ мѣстнаго управленія представителей мѣстнаго населенія. Стоитъ лишь припомнить прусскія реформы 1872, 1875 и 1891 годовъ, французскія 1871 и 1884 и англійскія 1888—1894 гг.

Для обозначенія одного и того же явленія государственной жизни, извѣстнаго у насъ подъ названіемъ мѣстнаго самоуправленія [1]), нѣмецкая и французская доктрины употребляютъ совершенно различные термины. Тотъ строй мѣстной жизни, который въ Германіи носитъ наименованіи Selbstverwaltung [2]), у насъ самоуправленіе, во Франціи обозначается терминомъ décentralisation. Въ настоящей работѣ намъ хотѣлось бы выяснить, какой изъ этихъ двухъ терминовъ является наиболѣе подходящимъ для обозначенія того явленія политической жизни, къ которому они примѣняются.

Однако же, предварительно необходимо познакомиться съ тѣми выводами, къ которымъ пришли обѣ доктрины по интересующему насъ вопросу.

---

[1]) Вопросамъ теоріи самоуправленія на русскомъ языкѣ посвящены статьи: Н. И. Лазаревскаго «О самоуправленіи» въ сборникѣ «Мелкая земская единица», т. I, стр. 1—61, В. Ѳ. Матвѣева въ «Вѣстникѣ Права» за 1905 г. № 1 и моя статья «Децентрализація и самоуправленіе», въ «Правѣ» за 1909 г. № 32, а также введеніе къ моей книгѣ «Общинное управленіе главнѣйшихъ государствъ Германіи», Петр. 1916, стр. 1—74.

[2]) Здѣсь необходимо указать на то, что, какъ разъяснено Redlich'омъ въ его замѣчательномъ трудѣ Englische Lokalverwaltung, Leipzig, 1901, стр. 760 (русскій переводъ томъ II, стр. 362). Гнейстъ совершенно произвольно примѣнилъ англійскій терминъ «Selfgovernment» къ опредѣленію понятія внутренняго управленія въ Англіи. Для опредѣленія понятія мѣстнаго управленія въ Англіи употреблятся лишь терминъ Local government, замѣнившій прежнее Civil government и Municipal government. Гнейстъ введенъ былъ въ заблужденіе Тульминомъ Смитомъ и его школой, примѣнившей широкое англо-американское понятіе Selfgovernment, обозначающее всю совокупность представительныхъ учрежденій самоуправляющаго народа, спеціально къ мѣстному управленію.

Господствовавшія ранѣе въ нѣмецкой доктринѣ теорія свободной общины и общественная теорія самоуправленія теперь уже окончательно сданы въ архивъ научныхъ заблужденій. Теперь твердо установлено и стало уже почти трюизмомъ, что органы мѣстнаго самоуправленія суть въ то же время и органы общегосударственной администраціи и что они вѣдаютъ дѣла, порученныя имъ государствомъ, которое руководство частью общегосударственныхъ дѣлъ передаетъ органамъ мѣстнаго самоуправленія.

Но и въ средѣ сторонниковъ нынѣ господствующей государственной теоріи самоуправленія имѣются самыя разнообразные нюансы. Большинство современныхъ германскихъ публицистовъ считаетъ, что существо самоуправленія заключается въ томъ, что государство предоставляетъ веденіе части общегосударственныхъ дѣлъ юридическихъ лицамъ sui generis—публично правовымъ союзамъ, существованіе которыхъ освящено признаніемъ со стороны государственной власти. Наиболѣе яркимъ представителемъ этого направленія является страсбургскій профессоръ Paul Laband[1]), но Н. И. Лазаревскій[2]) совершенно справедливо замѣчаетъ, что «по желанію списокъ этотъ можетъ быть произвольно удлиняемъ, ибо въ него могутъ быть включены почти всѣ современные германскіе писатели, по тому или другому поводу затрагивающіе вопросъ о самоуправленіи».

Если мы попробуемъ представить себѣ первоначальныя фазы развитія теоріи самоуправленія, то должны обратиться къ чрезвычайно интересному вопросу—вопросу о возникновеніи первыхъ теорій самоуправленія. Первой теоріей была теорія свободной общины. Нужно сказать, что основныя начала этой теоріи заимствованы нѣмцами изъ французскаго и бельгійскаго права. Общеизвѣстно какое значеніе для устройства конституціонныхъ учрежденій на континентѣ имѣли французскія конституціи конца XVIII вѣка и бельгійская конституція 1831 г. Нужно сказать, что и въ нашей области, въ области ученія о самоуправленіи, бельгійская конституція оказала огромное вліяніе на устройство административныхъ учрежденій Европы.

Въ бельгійскую конституцію вопросы, которые насъ интресуютъ, вопросы о конструкціи общиннаго управленія—попали изъ французскаго права, гдѣ они выражены еще въ 1790 г., докладчикомъ по законопроекту о реформѣ мѣстнаго управленія въ Національномъ Собраніи—*Турэ*. Онъ первый формулировалъ тѣ основные принципы, которые послу-

---

[1]) P. Laband. Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen, 1907, стр. 27. См. также P. Laband, Staatsrecht des deutschen Reichs, 5 Aufl, 1911, Bend I, стр. 103.

[2]) Вступительная статья къ сборнику «Мелкая земская единица» Спб. 1902, стр. 1—61; назв. соч., примѣч. на стр. 18. Въ этомъ очеркѣ подробно и тщательно разсмотрѣны исторія и догма вопроса «теоріи самоуправленія». Интереснымъ дополненіемъ къ нему является статья В. Ѳ. Матвѣева въ №1 журнала «Вѣстникъ права» за 1905 г. подъ заглавіемъ: «Теорія самоуправленія въ современной наукѣ». См. также Гронскій, Общинное управленіе въ главнѣйшихъ государствахъ Германіи, Петр. 1916, стр. 33—55.

жили краеугольнымъ камнемъ ученія о самоуправленіи. Съ точки зрѣнія *Турэ* децентрализація есть такая система мѣстнаго управленія, при которой къ управленію привлекаются представители мѣстнаго населенія и цѣлый рядъ дѣлъ переводится изъ центра въ руки этихъ органовъ; при этомъ *Турэ* всю компетенцію, которая необходимо должна быть въ рукахъ мѣстнаго самоуправленія разбиваетъ на двѣ части: одни дѣла являются присущими по своей природѣ муниципальному управленію, носящими особые признаки, заставляющіе законодательство отдать эти дѣла въ руки мѣстнаго управленія; другія же дѣла, дѣла государственныя, которыя находились въ рукахъ государства, и которыя, когда возникло мѣстное самоуправленіе, были лишь переданы государствомъ органамъ самоуправленія. Такимъ образомъ, еще въ докладѣ *Турэ* были обозначены двѣ основныя проблемы ученія о самоуправленіи—понятіе о собственныхъ общественныхъ дѣлахъ и понятіе о дѣлахъ государственныхъ, которыя передаются органамъ мѣстнаго самоуправленія. Впослѣдствіи эти понятія были чрезвычайно ярко формулированы въ ст. 108 бельгійской конституціи. По содержанію своему бельгійская конституція интересна, потому что на ряду съ тремя основными государственными властями—законодательной, исполнительной и судебной, ст. 31 этой конституціи признаетъ и четвертую власть, особую государственную власть, которая называется властью муниципальной. Въ этомъ бельгійская конституція ошибается—власть органовъ самоуправленія не есть нѣчто отдѣльное, она есть часть административной власти и нѣтъ вопроса, который исключительно подлежалъ бы вѣдѣнію этой власти и безусловно не входилъ бы въ сферу компетенціи административной, исполнительной власти. Для насъ интересно то обстоятельство, что эпоха 30-хъ годовъ XIX в. является эпохой подъема общественнаго сознанія и пробужденія симпатій къ вопросамъ самоуправленія. Эти симпатіи были настолько высоки, что самоуправленіе считали особою властью, стоящею наравнѣ съ другими властями. Въ ст. 108 бельгійской конституціи чрезвычайно подробно формулированы общія начала устройства коммунальныхъ учрежденій, и эта формулировка послужила канвой для цѣлаго ряда различныхъ теорій самоуправленія. Идея, впервые выраженная *Туре*, имѣла чрезвычайно важныя политическія послѣдствія. Прежде всего, разъ общество такъ самостоятельно, что имѣетъ свои особыя задачи, то изъ этого явленія выводится то положеніе, *что всѣ органы общественнаго самоуправленія должны быть избираемы самимъ обществомъ*; разъ общество имѣетъ право на самостоятельную компетенцію, то оно имѣетъ право и на избраніе органовъ, осуществляющихъ эту компетенцію. Затѣмъ въ отдѣлѣ ученія о компетенціи устанавливается, что цѣлый рядъ вопросовъ присущъ общинѣ и наконецъ, что право надзора за дѣятельностью самоуправленія, распадается на двѣ задачи: 1) надзоръ за тѣмъ чтобы общественныя учрежденія не выходили изъ предѣловъ своей компетенціи и 2) чтобы они не нарушали общихъ интересовъ, интересовъ обще-государственнаго порядка. Система надзора ограничивалась этими вопросами.

Тѣ основныя положенія, которыя заключались въ бельгійской конституціи, послужили благодарной пищей для нѣмецкихъ теоретиковъ. Надо сказать, что теорія свободной общины или теорія основныхъ правъ общины возникла въ Германіи раньше появленія бельгійской конституціи и теорію свободной общины можно связать съ реакціей противъ французскаго централизма. Въ сферѣ мѣстнаго самоуправленія вмѣстѣ съ Наполеоновскими войсками въ составъ учрежденій многочисленныхъ германскихъ государствъ вошли французскіе порядки. Германскіе города обладали въ области управленія различными правами и рядъ германскихъ вольностей, основанныхъ на почвѣ стараго строя, смѣшался съ французскими порядками—напримѣръ—съ подчиненіемъ мѣстныхъ органовъ центральной власти. Вотъ на этой почвѣ, на почвѣ стремленія къ возрожденію старыхъ германскихъ порядковъ и возникла теорія свободной общины, которая формулируется въ 20-хъ годахъ XIX в., а затѣмъ подъ вліяніемъ бельгійской конституціи получаетъ окончательную формулировку въ 30-хъ годахъ. Изъ послѣдователей теоріи свободной общины можно назвать *Мауренбрехера*, *Аретина*, *Роттека*, *Аренса*.

Въ чемъ же заключается эта теорія свободной общины или основныхъ правъ общины? Изъ самаго названія можно видѣть, что эта теорія основана на кругѣ идей естественнаго права и утвержденіи, что общинѣ, по аналогіи съ индивидуумомъ должны быть присвоены особыя права. Основное право общины сводилось къ завѣдыванію тѣми дѣлами, которые присущи общинѣ въ силу ея природы. Здѣсь мы видимъ старую французскую доктрину, которая проповѣдывалась *Турэ*, и эта формулировка основныхъ правъ общины чрезвычайно совпадаетъ съ бельгійской конституціей 1831 г. и характернымъ является для насъ для позднѣйшихъ изслѣдователей этого вопроса, что германская доктрина боролась французскимъ оружіемъ—противъ Наполеоновскаго централизма, боролась путемъ заимствованія идей французской революціи.

Какія непосредственные выводы дала эта теорія свободной общины? Если логически обосновать эту особую самостоятельную компетенцію общинныхъ учрежденій, то предпосылкою является то обстоятельство, что община, какъ таковая, существовала раньше государства и что государство создалось на почвѣ общины. Этимъ утвержденіемъ общинѣ давался пріоритетъ и вотъ на почвѣ этого пріоритета, пріоритета признаннаго, но не доказаннаго, создается цѣлый рядъ выводовъ и послѣдствій. При всякой конструкціи органовъ мѣстнаго самоуправленія нужно обращать вниманіе на три элемента: на организацію, компетенцію и надзоръ надъ этими органами самоуправленія. И вотъ, въ области устройства органовъ самоуправленія теорія свободной общины становится на тотъ принципъ, который былъ формулированъ бельгійской конституціей «свобода и независимость избранія органовъ самоуправленія». Разъ община свободна, говоритъ эта теорія, она существуетъ раньше государства, ей присуща особая компетенція, то ей нужно предоставить право самоуправленія тѣми дѣлами, которыя являются ея достояніемъ, свободу отъ какого бы то ни было вмѣшательства правительственной

власти въ ея дѣла и дальше, переходя къ вопросу о компетенціи, эта теорія указываетъ на рядъ дѣлъ, которыя вслѣдствіе ихъ характера являются общинными хозяйственными дѣлами.

Въ области компетенціи самъ собою намѣчается порядокъ, который закрѣпленъ бельгійской конституціей. Дѣла распадаются на двѣ группы: 1) дѣла собственныя и 2) дѣла государственныя, порученныя для исполненія общинамъ. Этой теоріей въ вопросѣ о компетенціи создается и терминологія, которая сохранилась до сихъ поръ и до сихъ поръ, несмотря на глубокое измѣненіе взглядовъ доктрины, живетъ въ большинствѣ германскихъ законодательствъ—это противоположеніе собственнаго и порученнаго государствомъ круга дѣятельности, принадлежащаго общинѣ.

Переходя къ вопросу о надзорѣ, теорія свободной общины конструируетъ надзоръ слѣдующимъ образомъ. Она указываетъ, что государственная власть не можетъ вмѣшиваться въ собственную компетенцію общины. Государственная власть можетъ лишь слѣдить, чтобы общины не выходили изъ предѣловъ компетенціи, предоставленной имъ закономъ, и только въ тѣхъ случаяхъ, когда нарушенъ законъ или общегосударственный интересъ, она, какъ призванная защищать эти общегосударственные интересы, можетъ вмѣшаться, чтобы возстановить нарушенный государственный порядокъ, если онъ раненъ, пораженъ незакономѣрными дѣйствіями органовъ самоуправленія. Этимъ содержаніемъ исчерпывается значеніе надзора по этой теоріи, какъ упорно и настойчиво теоретики свободной общины настаивали на охранѣ правъ присущихъ общинѣ, которыя государство не можетъ нарушить.

Преемницей теоріи свободной общины явилась теорія органическая, которая пыталась облечь это наивное старое представленіе изъ области естественнаго права объ основныхъ правахъ общины въ новую форму. Эта попытка проводилась искусными людьми, которые пытались одѣть въ новую одежду старое понятіе. Наиболѣе яркими представителями этой теоріи являлись такіе крупные ученые, какъ *Отто Гирке* и талантливый его ученикъ *Гуго Прейсъ*. Они пытались подвести подъ старое понятіе свободной общины фундаментъ новой общественной теоріи, стоявшей въ непосредственной связи съ ученіемъ о государствѣ, какъ объ организмѣ, считавшей, что государство представляетъ изъ себя такой же организмъ, какъ и естественный организмъ, имѣющій право на самостоятельную жизнь и защиту этой жизни отъ другихъ организмовъ и соотвѣтствующее развитіе тѣхъ культурныхъ задачъ, которыя необходимы для этого организма. Это ученіе объ обществѣ, какъ объ организмѣ, какъ явленіи органическомъ, наиболѣе полно развито Гирке и Прейсомъ. Оба они развивали одну и ту же идею.

Основнымъ понятіемъ этой теоріи, общественно-хозяйственной, является ученіе объ обществѣ, какъ объ организмѣ и община является самымъ мелкимъ изъ организмовъ, изъ которыхъ складывается государство. Все человѣчество есть одинъ большой организмъ. Въ составъ этого организма входятъ отдѣльныя государства, какъ болѣе мелкіе организмы. Государства распадаются на болѣе мелкіе организмы—провинціи, кото-

рыя въ свою очередь распадаются на уѣзды. Уѣзды распадаются на мельчайшіе организмы, которые являются наиболѣе мелкими соціальными образованіями. Если продумать эту теорію, то каждый отдѣльный индивидуумъ современности является небольшой частицей нѣсколькихъ организмовъ, входящихъ другъ въ друга и составляющихъ одно большое цѣлое. Замѣчательно характерно то явленіе съ точки зрѣнія этой органической теоріи, что этотъ организмъ состоитъ изъ блуждающихъ клѣточекъ. Каждый современный индивидуумъ обладаетъ свободой передвиженія и въ теченіе своей земной жизни передвигается въ предѣлахъ государства и естественно, что это передвиженіе создаетъ нѣкоторую путаницу понятій. Каждый отдѣльный организмъ состоитъ изъ этихъ блуждающихъ клѣточекъ.

Каковъ же выводъ изъ этого представленія объ обществѣ, какъ объ организмѣ? Непосредственный выводъ таковъ же, какой давала теорія свободной общины. Изъ представленія, что община есть организмъ, вытекаетъ цѣлый рядъ послѣдствій. Разъ община есть самостоятельный соціальный организмъ, то естественно, что ему присущи особыя задачи. Все старое ученіе объ особыхъ общинныхъ дѣлахъ превратилось въ ученіе объ общинно-хозяйственныхъ дѣлахъ, присущихъ органамъ самоуправленія. Эти дѣла не могутъ быть взяты другимъ организмомъ на себя. На этой почвѣ обосновывается самостоятельная компетенція общинъ и на ряду съ этимъ обосновывается необходимость для общины, какъ организма самостоятельнаго, свободной и независимой организаціи; должна быть самостоятельная конструкція органовъ и органическая теорія самоуправленія конструируетъ необходимость самостоятельнаго избранія органовъ мѣстнаго, общиннаго самоуправленія, чтобы общинный организмъ могъ завѣдывать своими дѣлами.

И чрезвычайно интересно и послѣдовательно конструируетъ органическая теорія самоуправленія систему надзора. Искусственное распредѣленіе на рядъ организмовъ дало возможность профессору *Прейсу* указать на то обстоятельство, что и въ области надзора, въ связи съ органическимъ ученіемъ объ общинѣ, могутъ быть двѣ системы надзора. Одна система, это надзоръ за закономѣрностью дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія, потому что, хотя государство, какъ высшій органъ, не можетъ вмѣшиваться въ дѣла, которыя являются собственной компетенціей этой небольшой общины, и хотя эти дѣла являются присущими этой общинѣ, государство вправѣ слѣдить, чтобы общины не выходили изъ предѣловъ ихъ компетенціи. Въ цѣломъ рядѣ общинныхъ вопросовъ общиннаго самоуправленія могутъ быть затронуты обще-органическіе интересы—цѣлый рядъ интересовъ другихъ общинъ, входящихъ въ составъ государства, и государство имѣетъ право наблюдать не только за закономѣрностью дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія, но и входить въ существо дѣла, если это вопросы государственные, то есть, съ точки зрѣнія терминологіи германскаго законодательства, относятся къ кругу дѣлъ, которыя государство поручаетъ, передаетъ органамъ самоуправленія. Вы видите, какъ съ точки зрѣнія этой

теоріи дробленія государства на цѣлый рядъ организмовъ, чрезвычайно просто разрѣшается вопросъ о надзорѣ.

Надзоръ возможенъ не только за закономѣрностью, но и за цѣлесообразностью дѣятельности органовъ самоуправленія, когда эти органы завѣдуютъ дѣлами, порученными имъ государствомъ. На ряду съ этимъ, чрезвычайно просто, по этой теоріи конструируется взаимоотношеніе органовъ мѣстнаго самоуправленія. Когда губернское или уѣздное самоуправленіе осуществляетъ свои мѣстныя задачи, то оно свободно отъ вмѣшательства. Органическая теорія самоуправленія даетъ благодатную почву для цѣлаго ряда конструкцій, но тѣмъ не менѣе основной моментъ обѣихъ теорій, основное разграниченіе дѣлъ, находящихся въ области завѣдыванія мѣстнаго самоуправленія на дѣла общинныя (мѣстно-хозяйственныя) и съ другой стороны на дѣла государственныя, построено на чрезвычайно шаткомъ критеріи. Вѣдь самая простота этого критерія, съ точки зрѣнія позднѣйшихъ ученыхъ, только кажущаяся. Самое понятіе организма и примѣненіе его къ управленію общественной жизнью—аналогія чрезвычайно трудная, и какъ объяснить съ точки зрѣнія этой органической теоріи и этого простого критерія, напримѣръ, вопросъ, почему постройка школъ есть вопросъ общинный? Вѣдь въ постройкѣ школъ заинтересованы не только общины, но и государство. Государству необходимо и важно широкое развитіе началъ элементарнаго образованія среди подданныхъ, въ особенности при такихъ международныхъ столкновеніяхъ, которыхъ мы являемся свидѣтелями. Въ цѣломъ рядѣ вопросовъ вы никогда не отдѣлите государственнаго элемента отъ элемента общиннаго и не сможете раздѣлить интересы государства отъ интересовъ колокольни, ибо въ самыхъ мелкихъ общинныхъ интересахъ заинтересована и государственная власть. Всѣ дороги дѣлятся на цѣлый рядъ категорій: уѣздныя, губернскія и т. д. Въ государственныхъ дорогахъ, если онѣ являются шоссейными путями, заинтересовано мѣстное населеніе и доля участія общинъ въ этомъ дѣлѣ такъ же несомнѣнна, какъ и потребности государства въ этихъ дорогахъ въ стратегическомъ отношеніи. Мѣстныя дороги въ Минской и Волынской губерніяхъ въ настоящее время чрезвычайно важны для государства.

Еще характернымъ примѣромъ является продовольственное дѣло въ Россіи. До введенія земскихъ учрежденій въ 60-хъ гг. оно находилось въ бюрократическихъ рукахъ. Когда вводилось положеніе 1864 г., основанное на общественно-хозяйственной теоріи самоуправленія, теоріи особаго мѣстнаго хозяйства, интересы котораго должны быть переданы въ руки мѣстнаго самоуправленія, то, руководствуясь этимъ основнымъ положеніемъ, оно передало продовольственное дѣло въ руки мѣстныхъ учрежденій. При реформѣ земства въ 90-хъ гг. это дѣло осталось въ рукахъ земскихъ учрежденій. Въ 1899 г. законъ, проведенный въ Государственномъ Совѣтѣ, изъялъ это дѣло изъ рукъ земства. Вы видите, что продовольственное дѣло было признано сначала государственнымъ, затѣмъ общиннымъ, затѣмъ опять государственнымъ, и теперь признается для цѣлаго ряда органовъ самоуправленія снова мѣстнымъ, общиннымъ

дѣломъ, которое опять стремятся передать въ руки мѣстныхъ учрежденій. Законодательство, какъ видно, колеблется въ этомъ вопросѣ. Дѣло народнаго продовольствія является и мѣстнымъ дѣломъ и, безъ всякаго сомнѣнія, дѣломъ государственнымъ. Государственные и мѣстные элементы тѣсно переплетаются въ этомъ вопросѣ. Вотъ эти всѣ причины шаткости теоріи и вызвали новое ученіе.

Такимъ путемъ шла критика общинно-хозяйственной теоріи самоуправленія, критика тѣхъ писателей, которые указывали на шаткость распредѣленія дѣлъ и задачъ на общинныя и государственныя. Эта теорія благодарная почва для критики, такъ какъ можно привести рядъ примѣровъ, въ которыхъ трудно разграничить дѣла общинныя отъ государственныхъ и на почвѣ убѣжденія въ томъ, что точнаго разграниченія этихъ дѣлъ быть не можетъ, возникаетъ новая теорія, которая пришла на смѣну старымъ теоріямъ, государственная теорія самоуправленія. Эта теорія строится иначе и съ перваго взгляда кажется реакціонной теоріей, на основаніи которой можно было бы построить систему болѣе активнаго вмѣшательства государственной власти въ компетенцію органовъ мѣстнаго самоуправленія. Но это кажется только съ перваго взгляда. Авторами этой теоріи являются *Штейнъ* и *Гнейстъ*. Ихъ теоріи являются одинаковыми по содержанію въ своей отрицательной части, въ положительной же части каждый создаетъ свою теорію самоуправленія и оба они являются родоначальниками двухъ направленій—направленія юридическаго, отцомъ котораго является *Штейнъ*, и направленія политическаго, отцомъ котораго является *Гнейстъ*.

Государственная теорія самоуправленія утверждаетъ, что всѣ дѣла, находятся ли они въ рукахъ правительства, или въ рукахъ органовъ мѣстнаго самоуправленія, являются государственными дѣлами, государство ими распоряжается и государство въ законодательномъ порядкѣ устанавливаетъ особыя формы дѣятельности администраціи, создаетъ систему мѣстнаго самоуправленія. Такимъ образомъ, если для старой теоріи основнымъ положеніемъ было то, что община была и существовала раньше государства, что община явилась фундаментомъ для государства, то государственная теорія самоуправленія стоитъ на противоположной точкѣ зрѣнія. Прежде всего не доказано, что государство слагается изъ общинъ, т. к. неизвѣстно какая организація возникаетъ раньше—община или государство, такъ какъ это предположеніе гипотетично и на немъ нельзя строить научной теоріи самоуправленія. По отношенію къ цѣлому ряду общинныхъ учрежденій, уѣздныхъ и провинціальныхъ, можно указать на то обстоятельство, что эти учрежденія созданы государственнымъ законодательствомъ. Если по отношенію къ общинамъ, какъ къ таковымъ, трудно иногда показать начало этихъ учрежденій, то по отношенію къ уѣздному и провинціальному управленію можно утверждать, что они созданы государственною властью. Изъ imperium'а государства истекаютъ всѣ полномочія, которыя даются органамъ самоуправленія, говорить же объ особой компетенціи, особыхъ дѣлахъ этихъ органовъ—безусловная ошибка; особенно ясно это по отно-

шенію къ нашему отечеству. Все земское самоуправленіе получило свои полномочія изъ рукъ государственной власти. Такимъ образомъ, обоснованіе старыхъ теорій покоилось на шаткомъ основаніи, что община существуетъ раньше государства и что ей присущи особыя дѣла.

Всѣ полномочія въ области мѣстнаго самоуправленія даны государствомъ, истекаютъ отъ государственной власти. Все общинное законодательство, даже и то, которое касается мелкихъ единицъ, находится въ рукахъ государственной, законодательной власти. Отъ свободнаго произволенія законодательной власти зависитъ измѣненіе мѣстныхъ учрежденій и если государственной власти угодно полностью уничтожить всю систему мѣстнаго общиннаго управленія, или измѣнить личный составъ этихъ корпорацій, то, такъ какъ самоуправленіе находится въ вѣдѣніи органовъ законодательства, оно можетъ какъ угодно измѣнять ихъ составъ. Вы видите, такимъ образомъ, что не государство строится на общинѣ, а что государственная власть держитъ въ своихъ рукахъ судьбу всѣхъ мѣстныхъ учрежденій и отъ нея исходятъ всѣ полномочія, которыя ввѣряются органамъ мѣстнаго самоуправленія. Вотъ почему государственная теорія наиболѣе соотвѣтствуетъ настоящему положенію дѣлъ и поэтому старыя теоріи отходятъ въ область преданій и замѣняются новой теоріей. Одно начало, чрезвычайно важное, формулированное еще старыми теоріями, сохранилось и въ новой теоріи, и то обстоятельство, что это начало, этотъ признакъ органовъ мѣстнаго самоуправленія воспринимается всѣми теоріями, указываетъ на истинность этого начала. Я говорю о томъ положеніи, что самоуправленіе, есть мѣстная союзная единица, мѣстный коллективъ. Еще старая теорія доказывала, что община есть корпорація, которая обладаетъ особыми дѣлами и новая, государственная теорія самоуправленія покоится на этомъ началѣ и основой, стержнемъ этого новаго ученія является ученіе объ общинѣ, какъ о территоріальной корпораціи и корпоративное начало, начало союзной единицы является краеугольнымъ камнемъ этой теоріи. Обѣ государственныя теоріи мѣстнаго самоуправленія стоятъ на той же точкѣ зрѣнія, что государство передаетъ часть государственныхъ дѣлъ въ завѣдываніе органамъ мѣстнаго управленія, основаннымъ на корпоративномъ началѣ. Я не буду подробно останавливаться на этомъ ученіи, укажу лишь, что *Штейнъ* является родоначальникомъ юридической теоріи самоуправленія и начала корпораціи, а *Гнейсъ* стоитъ на другой точкѣ зрѣнія. Гнейстъ занимался изученіемъ англо-саксонскаго права. Если мы возьмемъ его труды и постараемся по заглавіямъ установить ихъ содержаніе, то увидимъ, что въ нихъ онъ разрабатываетъ вопросы англійскаго права, и поэтому на его трудахъ лежитъ отпечатокъ англійской конструкціи мѣстныхъ учрежденій. На теорію Гнейста оказала вліяніе классическая система англійскаго мѣстнаго управленія—управленія при помощи мировыхъ судей. Это управленіе до реформы 30-хъ гг. XIX в. для городовъ и до реформъ 1888 и 1894 гг. для сельскихъ мѣстностей, покоилось на организаціи мировыхъ судей, какъ органовъ судебныхъ и административныхъ и четвертныхъ съѣздахъ этихъ судей. Такимъ образомъ мѣстная администрація и судъ въ старомъ

англійскомъ правѣ соединялись въ однѣхъ рукахъ. Мировые судьи назначались королевской властью изъ среды мѣстныхъ землевладѣльцевъ, изъ лицъ, обладающихъ земельнымъ цензомъ. Такимъ образомъ здѣсь соединяется начало назначенія съ началомъ привлеченія мѣстныхъ людей. Они назначались изъ извѣстной категоріи лицъ, наиболѣе состоятельныхъ, назначались королевской властью и несли свои обязанности безплатно. Это чисто случайный моментъ. Теперь эта система пала и за мировыми судьями остались только судебныя функціи, а административныя перешли къ совѣтамъ городовъ и графствъ. Но этотъ случайный моментъ оказалъ неизгладимое вліяніе на теорію *Гнейста. Самоуправленіе можетъ быть только тамъ, гдѣ управленіе осуществляется почетными людьми изъ среды мѣстнаго населенія. Это временное явленіе Гнейстъ обобщилъ и построилъ на немъ свою систему самоуправленія.*

Штейнъ создалъ другое направленіе—юридическое, которое явилось родоначальникомъ современной теоріи. Мы видимъ, что среди сторонниковъ Штейна находятся наиболѣе крупныя имена германскихъ ученыхъ, какъ, напримѣръ, *Отто Майеръ, Лабандъ и Еллинекъ.* Всѣ поколѣнія отдали свою дань этой теоріи: какъ такіе отцы современной юриспруденціи, какъ *Лабандъ*, такъ и позднѣйшіе писатели, какъ *Гачекъ*, являются старонниками юридической теоріи самоуправленія. Она указываетъ, во-первыхъ, что вся компетенція органовъ мѣстнаго самоуправленія есть компетенція, порученная государствомъ, и что разъ публично-правовой союзъ призванъ государствомъ къ несенію ряда обязанностей, то государственная власть, признавая за нимъ право на исполненіе этихъ функцій, должна слѣдить, чтобы этотъ союзъ осуществлялъ свои функціи въ предѣлахъ предоставленныхъ ему закономъ. То начало, что самоуправленіе отправляется публично-правовымъ союзомъ, и идею охраны тѣхъ правъ, которыя предоставлены закономъ, современная конструкція мыслитъ наряду съ устройствомъ административной юстиціи.

Въ основныхъ чертахъ теорія Hatschek'а совпадаетъ съ ученіемъ Iellinek'а [1]) и сводится къ слѣдующимъ положеніямъ.

И онъ видитъ въ самоуправленіи «привлеченіе пространственно ограниченныхъ коллективныхъ союзовъ къ исполненію государственныхъ задачъ»[2]), но по его мнѣнію существуетъ два рода такихъ публично-правовыхъ союзовъ: активные и пассивные. Въ первомъ случаѣ государство признаетъ у союза коллективную волю, признаетъ его какъ нѣчто единое, признаетъ въ немъ юридическое лицо, корпорацію публичнаго права, во второмъ случаѣ государство передаетъ веденіе дѣла мѣстнаго управленія въ руки отдѣльныхъ членовъ союза, не признавая единство союза».

Для того, чтобы отличить эти два рода союзовъ другъ отъ друга, по мнѣнію Hatschek'а, лучше всего употреблять англійскую терминологію,

---

[1]) Iellinek. System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2-te Ausgabe, стр. 268, а также егоже, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1905, стр. 625 и 631.

[2]) I. Hatschek, die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, 1898, стр. 80.

активные союзы—это «collective liberties», пассивные «individual privileges» [1]). Въ первомъ случаѣ у гражданъ имѣется субъективное публичное право на самоуправленіе, во второмъ органы самоуправленія назначаются государствомъ. Къ первымъ относятся почти всѣ органы мѣстнаго управленія современности, а ко вторымъ старыя дореформенныя англійскія графства, города и приходы, а изъ современныхъ учрежденій прусскіе ландратъ и окружной комитетъ (Kreisausschuss), поскольку послѣдній является не представителемъ окружнаго самоуправленія, а исполнителемъ предначертаній правительства.

Теорія Hatschek'а чрезмѣрно расширяетъ понятіе самоуправленія и подводитъ подъ это понятіе даже чиновниковъ мѣстнаго управленія, назначаемыхъ правительственною властью (какъ, напримѣръ, ландратъ) [2]), но кромѣ того она, какъ и всѣ теоріи, которыя особенность мѣстнаго самоуправленія видятъ въ передачѣ части государственныхъ дѣлъ публично правовымъ юридическимъ лицамъ, страдаетъ совершенной неопредѣленностью, такъ какъ одно утвержденіе, что органъ самоуправленія есть публично-правовая корпорація, еще ничего не говоритъ; да, это несомнѣнно такъ, земская управа, земское собраніе суть юридическія лица, но вѣдь и губернскій статистическій комитетъ и губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія суть публично-правовыя юридическія лица, однако же ихъ никто (пожалуй, кромѣ Hatschek'а) не отнесетъ къ органамъ самоуправленія. Такимъ образомъ, всѣ попытки юридически конструировать понятіе самоуправленія привели лишь къ единственному положительному результату: онѣ выяснили окончательно, что самоуправленіе есть особый видъ государственнаго управленія, Selbstverwaltung-Staatsverwaltung [3]).

Само собой разумѣется, что этого опредѣленія отнюдь недостаточно для выясненія существа самоуправленія, необходимо указать каковы же тѣ характерныя черты, которыя отличаютъ органы самоуправленія отъ органовъ государственнаго мѣстнаго управленія. Необходимо ввести въ опредѣленіе политическій критерій, надо выяснить кому и на какихъ условіяхъ должно быть передано веденіе дѣла мѣстнаго самоуправленія.

Характерной чертой самоуправленія является то обстоятельство, что оно является на смѣну системы бюрократической централизаціи, что дѣло мѣстнаго управленія поручается не чиновникамъ, назначеннымъ центральной правительственной властью, а людямъ мѣстнымъ.

На другой точкѣ зрѣнія стоитъ теорія политическая. Часть сторонниковъ ея идетъ за *Гнейстомъ* и признаетъ, что самоуправленіе можетъ быть только тамъ, гдѣ существуютъ безплатныя и почетныя должностныя лица. Другія политическія теоріи самоуправленія берутъ въ качествѣ

---

[1]) Тамъ же, стр. 99, 112 и сл.

[2]) По теоріи Hatschek'а всѣ наши многочисленныя административныя губернскія присутствія стараго режима со смѣшаннымъ составомъ необходимо отнести къ пассивнымъ публично-правовымъ самоуправляющимся союзамъ.

[3]) Hatschek, назв. соч., стр. 138.

необходимаго признака лишь одну изъ характерныхъ сторонъ системы самоуправленія—избраніе должностныхъ лицъ со стороны мѣстнаго населенія, независимость отъ органовъ правительственной власти.

Чрезвычайно своеобразнымъ является утвержденіе *Георга Мейера*, что для органовъ самоуправленія наиболѣе характернымъ является то обстоятельство, что эти должностныя лица несутъ свои обязанности не въ качествѣ призванія, а въ качествѣ побочнаго занятія, что исполненіе обязанностей, возложенныхъ на этихъ лицъ не является ихъ профессіей, не даетъ имъ средствъ къ жизни, а существуетъ на ряду съ другой ихъ профессіей[1]).

Если мы обратимся къ разсмотрѣнію этихъ теорій, то болѣе правильно сначала сосредоточить свое вниманіе на теоріяхъ политическихъ. Эти политическія теоріи организаціи мѣстнаго самоуправленія легче и проще опровергнуть, а юридическая теорія является тѣмъ базисомъ на которомъ строится современная теорія. Если мы остановимся на политической теоріи, теоріи *Гнейста*, то, конечно, очевидна ошибка, въ томъ исключительномъ изученіи мѣстнаго англійскаго управленія. *Редлихъ* опровергаетъ точку зрѣнія *Гнейста* на рядѣ примѣровъ изъ области англійскаго же законодательства. *Редлихъ* указываетъ на то, что *Гнейстъ* считаетъ характернымъ то, что было лишь временнымъ явленіемъ, отошедшимъ въ область преданій.

Въ 30-хъ гг. раньше чѣмъ *Гнейстъ* началъ писать, создалось новое муниципальное англійское управленіе, которое покоится на системѣ почетныхъ должностей, а не на избраніи должностныхъ лицъ. По отношенію къ городскому самоуправленію теорія *Гнейста* въ моментъ ея рожденія была неправильной. Эта идеализація стараго мѣстнаго классическаго англійскаго строя, оказала на законодательное творчество различныхъ германскихъ государствъ сильное вліяніе, потому что въ цѣломъ рядѣ законовъ, изданныхъ подъ вліяніемъ теоріи *Гнейста*, нашло выраженіе требованіе, чтобы исполнительные органы мѣстнаго самоуправленія несли свои обязанности безплатно. Но самое начало безплатныхъ и почетныхъ должностей не есть признакъ самоуправленія, потому что есть рядъ государствъ, въ которыхъ должности безплатны, но не носятъ характера самоуправленія. Это критерій слишкомъ шаткій и останавливаться на немъ не стоитъ.

Другая теорія ближе къ дѣйствительности. Съ точки зрѣнія этой теоріи органы самоуправленія должны избираться населеніемъ. Естественно и понятно избраніе мѣстными союзами органовъ самоуправленія, но выводить изъ этого, что система самоуправленія строится на основаніи избранія должностныхъ лицъ—нельзя; нельзя на этомъ одномъ началѣ строить систему самоуправленія, стоитъ только вспомнить дореформенную должность капитанъ-исправника, избиравшагося дворянствомъ. Капитанъ-исправникъ былъ съ точки зрѣнія этой теоріи

---

[1]) *G. Meyer*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, sechste Auflage, bearbeitet von G. Anschütz, Leipzig, 1905, стр. 346.

органомъ самоуправленія, такъ какъ онъ избирался дворянствомъ, но вѣдь положеніе его было настолько зависимо отъ центральной власти, что признать его органомъ мѣстнаго самоуправленія было нельзя, потому что не было элемента независимости отъ центральной власти. И вотъ является другая теорія, которая считаетъ необходимымъ признакомъ самоуправленія независимость отъ центральной власти (*Нейкампъ*). Только когда у мѣстныхъ органовъ есть нѣкоторая сумма независимыхъ отъ центральной власти правъ, тогда можетъ существовать самоуправленіе. Но сторонники этой теоріи забываютъ о другой сторонѣ дѣла: они ничего не говорятъ объ избраніи этихъ органовъ. Эти органы могутъ быть по выбору, по назначенію, по прирожденности правъ, только бы они были независимы. Но признакъ, указываемый этой теоріей, недостаточенъ, потому что извѣстная сумма независимыхъ правъ можетъ быть предоставлена мѣстному человѣку, который, несмотря на это не будетъ органомъ самоуправленія и наиболѣе характернымъ примѣромъ этого является Германія. Изъ состава округовъ общиннаго самоуправленія въ Пруссіи и Саксоніи выдѣлено помѣстье, и владѣльцу этого помѣстья предоставлено право управленія помѣстьемъ и предоставленъ рядъ административныхъ полномочій, по отношенію къ населенію, живущему въ предѣлахъ его владѣній. Здѣсь элементъ независимости на лицо, владѣлецъ помѣстья независимъ отъ центральной власти, но нельзя сказать, что онъ будетъ органомъ мѣстнаго самоуправленія. Онъ не заинтересованъ въ томъ, въ чемъ заинтересованы широкіе круги населенія.

Немного стоитъ говорить о теоріи *Георга Мейера*, что участіе въ самоуправленіи должно быть, такъ сказать, любительскимъ занятіемъ. Мы знаемъ цѣлый рядъ примѣровъ, когда земскіе дѣятели считаютъ свое занятіе за профессію и считаютъ за источникъ средствъ къ жизни свою земскую дѣятельность, и вотъ поэтому эти дѣятели съ точки зрѣнія *Георга Мейера*, не являются органами мѣстнаго самоуправленія. Съ другой стороны мы можемъ представить себѣ государственнаго чиновника, который находится на государственной службѣ, но его призваніемъ является не это дѣло, и, съ точки зрѣнія *Георга Мейера*, это не государственный чиновникъ, потому что если средства къ жизни даетъ ему домовладѣніе, а не его дѣятельность, какъ чиновника, то онъ не будетъ государственнымъ чиновникомъ. Это наивная теорія и на ней не стоитъ подробно останавливаться, она идетъ достаточно далеко отъ жизни.

Значительно глубже смотритъ на дѣло юридическая теорія самоуправленія; она старается выяснить безусловно всю сущность всѣхъ органовъ самоуправленія. Основнымъ понятіемъ юридической теоріи являются союзность мѣстныхъ органовъ, что мѣстные органы являются публично правовыми союзами, территоріальными корпораціями, которымъ передается государствомъ завѣдываніе мѣстными государственными дѣлами. Мало сказать, что самоуправленіе есть тамъ, гдѣ есть союзы, это опредѣленіе далеко недостаточно. Можно представить (и въ частности теоріей раздѣляются союзы на активные и пассивные) союзы, которые не являются органами мѣстнаго самоуправленія. И дѣйствительно губерн-

ское правленіе, есть юридическое лицо публичнаго права, но оно конечно не является органомъ мѣстнаго самоуправленія. Наличность корпорацій, не являющихся органами самоуправленія, и послужила причиной созданія теоріи активныхъ и пассивныхъ публично-правовыхъ союзовъ. Довольно странно говорить о пассивномъ самоуправленіи, но крупные теоретики (*Еллинекъ, Гачекъ*) считаютъ необходимымъ разбить понятіе самоуправленія на двѣ подгруппы. Старыя англійскія графства, прусскія волости (Amtsbezirke), наши губернскія правленія стараго режима считаются пассивными союзами, а общинное и уѣздное самоуправленіе союзами активными. Мы въ изученіи русской доктрины найдемъ отвѣтъ съ моей точки зрѣнія правильный на вопросъ, въ чемъ заключается сущность самоуправленія. И русскимъ писателямъ XX-го вѣка принадлежитъ большая заслуга въ разгадкѣ загадки, въ чемъ заключается истинное самоуправленіе.

Основаніемъ юридической теоріи самоуправленія является то положеніе, что самоуправленіе можетъ быть тамъ, гдѣ есть публично-правовые союзы, но какого рода союза? Не всякій публично-правовой союзъ является органомъ самоуправленія, а лишь тотъ союзъ, который стоитъ въ связи съ корпораціей, съ интересами населенія, и лучшимъ средствомъ для этого является система избранія. Это естественный и логическій выводъ, и этимъ выводомъ вы отбросите возможность дѣленія союзовъ на два разряда—активные и пассивные, признавъ самоуправляющимися лишь активные (по терминологіи *Еллинека—Гачека*) союзы, и, такимъ образомъ, возможность этой теоріи отпадаетъ. Возможны только активные союзы, такіе союзы, которые стоятъ въ непосредственной связи съ населеніемъ и обслуживаются путемъ избранія. Но всего этого недостаточно. Для существованія самоуправленія необходима еще нѣкоторая доля независимости и такимъ образомъ съ точки зрѣнія новѣйшихъ теоретиковъ самоуправленіемъ является управленіе при помощи мѣстныхъ публично-правовыхъ союзовъ, основанное на избраніи и при достаточной степени независимости отъ представителей правительственной власти.

III.

То, что въ Германіи называется Selbstverwaltung, у насъ «самоуправленіе», во Франціи носитъ имя децентрализаціи (dècentralisation). Что подъ этимъ терминомъ разумѣется именно самоуправленіе, съ совершенной ясностью можно установить путемъ изученія знаменитаго памятника децентрализаціоннаго движенія шестидесятыхъ годовъ девятнадцатаго вѣка, нансійской программы децентрализаціи (Un projet dècentralisation, Nancy, 1865) и обширной политической литературы того же времени, изъ которой необходимо особенно оттѣнить труды Odillon Bar-

[1]) Odillon Barot. De la centralisation et de ses effets, Paris 1870. Dupont-White. La centralisation, Paris, 1861.

rot u Dupon White [1]). Группа общественныхъ дѣятелей, писателей и ученыхъ, объединившихся подъ знаменемъ нансійской программы, стремилась укрѣпить и развить органы самоуправленія Франціи и освободить ихъ отъ мелочной и губящей самостоятельность опеки агентовъ центральнаго правительства [2]) Требованіе нансійской программы сводилось къ слѣдующему: 1) укрѣпить общину, 2) создать кантонъ, 3) упразднить округъ, 4) освободить департаментскія исполнительныя комиссіи (исполнительные органы) [3]). Очевидно, что всѣ эти предположенія усиленія децентрализаціи суть не что иное, какъ стремленіе развить и упрочить мѣстное самоуправленіе.

Равнымъ образомъ и опредѣленія децентрализаціи у французскихъ писателей конца XIX и начала XX вѣка по содержанію своему идентичны съ даннымъ нами выше опредѣленіемъ самоуправленія. Такъ Hauriou опредѣляетъ децентрализацію, какъ такой строй мѣстнаго управленія, при которомъ должностныя лица избираются непосредственно избирательнымъ корпусомъ, т.-е. суверреннымъ народомъ [1]). Не трудно видѣть, что подобное опредѣленіе ничѣмъ не отличается отъ такихъ же данныхъ нами выше опредѣленій самоуправленія. По компетентному свидѣтельству Ducrocq'а [2]) подъ именемъ децентрализаціи французскіе теоретики XIX вѣка понимаютъ такую систему департаментскаго и коммунальнаго управленія, при которой мѣстныя учрежденія обладаютъ достаточной независимостью, а ихъ личный составъ избирается населеніемъ... Опредѣленіе Ducrocq' а съ полною яркостью выдѣляетъ два основныхъ признака понятія самоуправленія: независимость и избираемость, и его опредѣленіе децентрализаціи ничѣмъ не отличается отъ нашего опредѣленія самоуправленія. Въ самое послѣднее время Брюссельскій профессоръ A. Prins также индентифицируетъ децентрализацію и самоуправленіе [3]). Наконецъ, въ послѣднемъ изданіи своего Droit administratif [4]) Бертелеми считаетъ отличительнымъ признакомъ принципа децентрализаціи избираемость и самостоятельность мѣстныхъ властей.

Какой же изъ двухъ терминовъ, употребляемыхъ для обозначенія одного и того же политическаго явленія, является наиболѣе подходящимъ, точнѣе выясняетъ самое существо вопроса и въ должной степени предохраняетъ отъ возможности смѣшенія понятій?

Не надо забывать, что слово децентрализація, употребляется какъ для обозначенія, такъ называемой, политической децентрализаціи, такъ и для обозначенія децентрализаціи административной [5]). Если даже мы

---

[2]) З. Аваловъ. Децентрализація и самоуправленіе во Франціи, стр. 232

[3]) См. Aucoc. Les controverses sur la dècentralisation administrative (Revue politique et parlementaire, 1895, vol. IV, стр. 239).

[1]) Hauriou. Etude sur la decentralisation, стр. 4.

[2]) Th. Ducrocq. Cours de droit administratif. 7-e edition, tome 1-er. Paris 1897. стр. 144.

[3]) A. Prins. De l'Esprit du gouvernement democratique. Bruxelles, 1906 стр. 238.

[4]) Berthelemy. H. Traité elementaire de droit administratif, cinquiéme edition. Paris. 1908, стр. 93.

[5]) А. Градовскій. Собраній сочиненій томъ IX, Спб., 1914, стр. 2—4.

оставимъ въ сторонѣ децентрализацію политическую, т.е. все многоразличныя формы государственныхъ соединеній, то и тогда, обратившись къ разсмотрѣнію существа явленія, носящаго наименованіе административной децентрализаціи [6]), мы увидимъ, что административная децентрализація бываетъ двухъ родовъ [7]): децентрализація въ формѣ самоуправленія (то, что французская доктрина называетъ décentralisation) и децентрализація административная въ собственномъ смыслѣ слова или же децентрализація бюрократическая (то, что французы называютъ déconcentration [8]), когда часть полномочій центральной власти съ сферѣ управленія страной передается ею назначеннымъ изъ центра должностнымъ лицамъ, но въ то же время эти назначенные центральной властью чиновники вполнѣ самостоятельны въ своей дѣятельности, если они не выходятъ за предѣлы предоставленной имъ компетенціи. Не трудно видѣть, что этотъ видъ (déconcentration) децентрализаціи не имѣетъ ничего общаго съ режимомъ самоуправленія и скорѣе мало чѣмъ отличается отъ системы бюрократической централизаціи, такъ какъ чиновникъ, назначеніе и смѣщеніе котораго зависитъ отъ воли центральной власти, естественно находится въ полной зависимости отъ назначившаго его правительства; и какъ заботливо ни будутъ охранять его самостоятельность постановленія закона, все же онъ фактически будетъ рабомъ назначившей его власти. Совсѣмъ иную картину представляетъ система децентрализаціи въ формѣ самоуправленія. Здѣсь должностныя лица мѣстнаго управленія избираются населеніемъ и стоятъ внѣ зависимости отъ воздѣйствія центральнаго правительства. Здѣсь представительное начало, Selfgovernment—начало самоуправленія народа распространяется на мѣстныя учрежденія, и въ самомъ фактѣ избранія мѣстныхъ должностныцъ лицъ мѣстнымъ населеніемъ скрыта могущественная гарантія ихъ независимости. Такимъ образомъ, мы видимъ, что децентрализація административная и децентрализація въ формѣ самоуправленія суть двѣ совершенно различныя системы мѣстнаго управленія, и вотъ почему, изъ опасенія смѣшенія двухъ рѣзко разнородныхъ явленій политической дѣйствительности, не слѣдуетъ примѣнять для обозначенія системы самоуправленія французской терминъ «децентрализація» и правильнѣе будетъ употреблять господствующее въ германской и русской доктринахъ опредѣленіе этой системы мѣстнаго управленія— самоуправленіе.

Чрезвычайно характернымъ фактомъ является то обстоятельство, что англійская доктрина не останавливается подробно на вопросѣ о самоупра-

---

[6]) G. Jelliuek. Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1995, стр. 618; А. Градовскій, тамъ же, стр. 6—18 и слѣд.

[7]) Итальянскій авторъ Dalla Volta въ своей статьѣ La décentralisation et les finances des administrations locales en Italie (Revue polit. et parlamentaire, dervieüte anlee vol. IV) утверждаетъ, что существуетъ три вида административной децентрализаціи: 1) децентрализація учрежденій, 2) децентрализація функцій и 3) децентрализація бюрократическая.

[8]) H. Berthélemy, цит. сочин, стр. 94.

вленіи. Я объясняю это тѣмъ, что самоуправленіе, какъ таковое тѣсно соединено съ интересами англичанъ и нельзя представить англійскаго гражданина безъ самоуправленія, безъ участія гражданина «въ національномъ самоуправленіи», по терминологіи англичанъ, въ избраніи парламента. Избраніе парламента и участіе въ исполнительной власти понимаютъ въ Англіи подъ общимъ понятіемъ самоуправленія. Самый терминъ «самоуправленіе» хотя родился въ Англіи, тѣмъ не менѣе не означаетъ здѣсь того, что подъ нимъ понимаютъ на континентѣ. Когда здѣсь говорятъ о самоуправленіи, то говорятъ не о мѣстныхъ учрежденіяхъ, какъ у насъ о земствахъ, и какъ въ Германіи объ общинахъ и уѣздахъ, а когда англичане говорятъ о самоуправленіи они понимаютъ этотъ терминъ въ англійскомъ смыслѣ. Палата общинъ въ Англіи такой же органъ національнаго самоуправленія, какъ приходъ и графство органы мѣстнаго самоуправленія. Такимъ образомъ, при такой спутанности понятій, трудно искать въ Англіи отвѣта на вопросъ о сущности самоуправленія, потому что подъ самоуправленіемъ обычная терминологія понимаетъ другое явленіе изъ области государственнаго права.

IV.

Если мы теперь перейдемъ къ исторіи теоріи самоуправленія въ русской доктринѣ, то увидимъ, что сначала русская доктрина идетъ по стопамъ доктрины германской, удѣляетъ большую долю вниманія нѣмецкимъ авторамъ и это обстоятельство заставило насъ подробно остановиться на германской доктринѣ. Если мы скажемъ, что русская доктрина идетъ по стопамъ германской доктрины, то тѣмъ самымъ пріуготовимъ и раздѣленіе на два основныхъ взгляда, которые были характерны для германской доктрины. И у насъ первой теоріей самоуправленія была теорія общественно-хозяйственная. Мѣстное хозяйство должно вестись органами мѣстнаго самоуправленія. Затѣмъ въ 80-хъ и 90-хъ годахъ эту теорію замѣнила государственная теорія самоуправленія. Земское положеніе 1864 г., положеніе, созданное въ эпоху великихъ реформъ, и стоящее въ связи съ коренной реформой 60-хъ годовъ—освобожденіемъ крестьянъ, это положеніе въ значительной мѣрѣ построено на теоріи общественно-хозяйственной. Въ Земскомъ положеніи 1864 г. говорится не о «мѣстномъ самоуправленіи», а о «завѣдываніи дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ», противополагаются интересы мѣстныхъ общинъ интересамъ государственнымъ. И такое противоположеніе интересовъ мѣстныхъ интересамъ обще-государственнымъ является воплощеніемъ основной идеи теоріи общественно-хозяйственной.

Первымъ, возвѣстившимъ эту точку зрѣнія былъ профессоръ Харьковскаго университета *Лешковъ*, который въ рядѣ статей указывалъ на то, что «земскія учрежденія *не входятъ въ общую схему государственныхъ учрежденій. Учрежденія земскія, суть учрежденія народныя,* они от-

вѣтственны передъ народомъ, они составляютъ самостоятельную систему правъ, отличную какъ отъ права гражданскаго, такъ и отъ права государственнаго». Трудно съ большею отчетливостью оттѣнить особенности общественно-хозяйственной теоріи. Если противополагать земское право праву гражданскому и государственному, то тѣмъ самымъ вопросы земскаго права выдѣляются изъ системы публичнаго управленія и составляютъ особую систему правъ, правъ обще-земскихъ, обще-народныхъ, которыя имѣютъ самостоятельный источникъ. Съ меньшей яркостью эта теорія поддерживается позднѣйшими писателями. *Князь Васильчиковъ*, перу котораго принадлежитъ двухтомный трудъ «О самоуправленіи», описываетъ различныя системы самоуправленія заграницей и русское самоуправленіе. Теоретическая часть этой книги не велика, и на этихъ немногихъ страницахъ авторъ развиваетъ основныя идеи теоріи общественно-хозяйственной и доказываетъ, что это есть особая организація, съ особой компетенціей. Всѣ писатели того времени, т. е. 60-хъ и 70-хъ гг., *представляютъ самоуправленіе, какъ нѣчто особое отъ государственной власти.*

Чичеринъ, профессоръ московскаго университета, который въ 60-хъ годахъ покинулъ университетъ и въ теченіе 30 лѣтъ работалъ научно будучи удаленъ отъ преподаванія, занимался и вопросами самоуправленія. Въ своей книгѣ «О народномъ представительствѣ» онъ проводитъ мысль, что, съ точки зрѣнія политической, самоуправленіе есть фундаментъ для устройства національныхъ представительныхъ учрежденій. Современное конституціонное государство можетъ быть прочно построено лишь при развитіи мѣстнаго самоуправленія и тогда, когда народъ на мѣстахъ, въ этихъ школахъ общественности—учрежденіяхъ волостныхъ земствъ, пріучится участвовать въ управленіи, тогда народъ сможетъ выдѣлить лучшихъ людей, которые могутъ примѣнить свои знанія въ сферѣ законодательной власти, какъ народные представители. Когда въ началѣ 90-хъ годахъ вышелъ «Курсъ политической науки» *Чичерина*, то здѣсь онъ въ теоретической части является сторонникомъ общественной теоріи самоуправленія, даже опредѣленно примыкаетъ къ точкѣ зрѣнія *Гирке и Прейса. Прейсъ* не былъ извѣстенъ *Чичерину*, но *Гирке* оказалъ на него большое вліяніе, ибо *Чичеринъ* утверждаетъ, что общины или органы самоуправленія явились раньше государства, что государство явилось потомъ. Общины, естественно, въ полной аналогіи съ ученіемъ *Гирке*, имѣютъ свою особую компетенцію и государственная власть не можетъ посягать на эту компетенцію. Изъ всего этого мы видимъ, что *Чичеринъ* былъ подъ сильнымъ вліяніемъ нѣмецкой доктрины и воспроизвелъ въ своихъ трудахъ основныя начала общественно-хозяйственной теоріи самоуправленія.

Если мы будемъ искать, кто первый изъ русскихъ ученыхъ или политическихъ писателей сталъ на новую точку зрѣнія, кто былъ первымъ представителемъ государственной теоріи самоуправленія, кто первый въ Россіи призналъ, что задачи органовъ мѣстнаго самоуправленія являются задачами государственными, что они входятъ въ общую систему государ-

ственныхъ учрежденій, что компетенція земскихъ и городскихъ самоуправленій по своей природѣ такова же, какъ и компетенція органовъ правительственной администраціи, то увидимъ, что съ государственной теоріей самоуправленія выступили одновременно два писателя. Это были публицисты 60-хъ гг. двухъ лагерей: одинъ писалъ въ «Вѣстникѣ Европы», а другой—въ «Русскомъ Вѣстникѣ». Здѣсь мы видимъ, что и либеральная русская мысль, и консервативные круги общества, формулируютъ близко другъ къ другу основныя положенія государственной теоріи самоуправленія, особенно ярко положеніе что земскія учрежденія такіе же государственные органы, какъ и другіе формулировано у *Безобразова*. *Головачевъ*, въ сборникѣ «10 лѣтъ реформъ», посвященномъ судьбѣ реформъ шестидесятыхъ годовъ и вліянію, которое онѣ оказали на управленіе русскаго государства, смотритъ пессимистически: онъ указываетъ, что 10 лѣтъ прошли, но что не было коренного измѣненія старой системы управленія, что новыя учрежденія, призванныя удовлетворить рядъ общественныхъ и государственныхъ интересовъ, не могли удовлетворить ихъ въ достаточной мѣрѣ, несмотря на то, что прошло уже 10 лѣтъ. Критикуя дѣйствіе земскихъ учрежденій, онъ указываетъ на то, что они не могутъ быть названы органами самоуправленія, такъ какъ они не обладаютъ исполнительной властью. Вотъ первое указаніе, что земскія учрежденія лишены власти и не входятъ въ общую систему государственнаго управленія. Съ большей полнотой эта точка зрѣнія была развита въ 1874 г. въ «Русскомъ Вѣстникѣ» *Безобразовымъ*, и, хотя профессоръ *Свѣшниковъ* въ своей диссертаціи, останавливаясь на работѣ *Безобразова*, указываетъ на то, что *Безобразовъ* недостаточно ярко выразилъ свою мысль, и что его работа не принесла никакой пользы русской наукѣ, мы, однакоже, если приведемъ рядъ цитатъ изъ книги *Безобразова*, явившейся сводомъ статей изъ «Русскаго Вѣстника», увидимъ, что это ошибка. Онъ чрезвычайно ярко выразилъ основныя начала государственной теоріи самоуправленія и *Безобразову*, болѣе чѣмъ кому бы то ни было, русская наука обязана въ этой области. «Земскимъ учрежденіямъ дано много воли и никакой власти, земскія учрежденія не введены въ общую систему нашего государственнаго управленія». Эта критика указываетъ на недостатки строя. Что же нужно сдѣлать, какъ нужно построить общую систему государственнаго управленія? «Истинные *органы самоуправленія*, возникая на общественной почвѣ подъ вліяніемъ общественныхъ интересовъ, тѣмъ не менѣе *не перестаютъ быть государственными* и для этого должны входить, какъ звенья, въ общую систему власти и управленія въ государствѣ. Это самоуправленіе не есть общественное самоуправленіе, образчики котораго имѣются въ акціонерныхъ компаніяхъ, ученыхъ и другихъ обществахъ, а оно *есть такое же государственное управленіе*, какъ и бюрократическое личное управленіе; учрежденія самоуправленія совокупно съ бюрократическими учрежденіями суть двоякіе органы одного и того же государственнаго организма, различныя формы одной и той же власти». Трудно съ большею выпуклостью и яркостью формулировать основныя начала государственной теоріи самоуправленія. Безобразовъ указываетъ, что

бюрократическія учрежденія есть то же, что и земское управленіе, оно является органомъ управленія государственнаго, источникомъ и того и другого является государственная власть. Мы видимъ, въ чемъ заключается разница между ними и хотя они относятся къ государственной власти, но конструкція ихъ существенно иная; мѣстное самоуправленіе основано на началахъ избранія и независимости, а бюрократическія учрежденія на началахъ назначенія и подчиненности. 80-е годы даютъ мало въ этой области, эти годы являются подготовкой, контръ-реформъ реакціей противъ 60-хъ годовъ.

Въ концѣ 80-хъ годовъ появляется новое земское положеніе, положеніе о земскихъ начальникахъ 1889 г. и рядъ общественныхъ дѣятелей принимаетъ крупное участіе въ обсужденіи проектовъ этихъ реформъ. Всѣ публицистическіе труды этого времени могутъ быть раздѣлены на двѣ группы: либеральные и консервативные. Численное преобладаніе остается за второй группой. *Головинъ*, *Корфъ*, *Пазухинъ* останавливаются на вопросахъ мѣстнаго самоуправленія и утверждаютъ, что должны быть новыя реформы въ смыслѣ приближенія земскаго самоуправленія къ самоуправленію сословному. Въ 90-хъ годахъ профессоръ *Коркуновъ* въ своемъ курсѣ государственнаго права заявилъ себя опредѣленнымъ сторонникомъ государственной теоріи самоуправленія, привелъ рядъ ссылокъ на авторитеты нѣмецкой науки: *Штейна* и *Гнейста*, и указалъ, что самоуправленіе есть система управленія мѣстными дѣлами, порученными государственной властью мѣстнымъ публично-правовымъ союзамъ.

Теперь намъ нужно остановиться въ нѣсколькихъ словахъ на судьбѣ, которую получило это теченіе въ XX вѣкѣ. Когда мы изучали исторію теоріи самоуправленія въ Германіи, когда мы видѣли, что германская научная мысль раздробила основныя задачи самоуправленія, не докончила разработку этой мысли, остановилась на половинѣ пути, указавъ, что самоуправленіе есть управленіе мѣстныхъ публично правовыхъ союзовъ, тогда было указано, что раскрытіе понятія самоуправленія есть заслуга русскихъ писателей, а въ частности профессоровъ барона Нольде, Лазаревскаго, Матвѣева, къ взглядамъ которыхъ и я примыкаю въ моихъ работахъ.

Въ чемъ же состоитъ заслуга русской доктрины XX вѣка? Въ указаніи на то обстоятельство, что точка зрѣнія господствующей теоріи самоуправленія недостаточна. Указывая на существованіе самоуправленія только тамъ, гдѣ есть публично-правовые союзы, осуществляющіе государственныя задачи по порученію государственной власти, эта теорія даетъ только схему конструкціи учрежденій, указываетъ на ихъ внутреннія отношенія въ предѣлахъ этихъ корпорацій и не открываетъ отношеній внѣшнихъ, которыя возникаютъ здѣсь. И вотъ русская доктрина, которая, надо сказать, является доктриной эклектической, соединяетъ рядъ мнѣній германской доктрины. Русская доктрина указываетъ на то обстоятельство, что, чтобы представить истинную природу органовъ мѣстнаго самоуправленія, недостаточно сказать, что это есть управленіе посредствомъ мѣстныхъ публично-правовыхъ союзовъ, надо также ска-

зать, каковы эти союзы, каковы ихъ особенности и почему нѣкоторые мѣстные публично-правовые союзы не могутъ быть признаны органами самоуправленія. *Въ началахъ избранія и независимости этихъ органовъ отъ органовъ государственной власти видитъ русская доктрина основные признаки самоуправленія.* Для того, чтобы публично-правовой союзъ могъ исполнять дѣла, порученныя ему государственною властью, онъ можетъ или при помощи привлеченія къ участію въ дѣлѣ управленія всѣхъ жителей данной общины осуществлять функціи, порученныя ему государственной властью, или путемъ избранія представительныхъ органовъ для обсужденія и исполненія задачъ мѣстнаго управленія. При существованіи одного только условія—избранія органовъ, не будетъ достаточно проявленія воли этими органами, если способы проявленія этой воли не будутъ вполнѣ защищены отъ государственной власти, которая можетъ исказить волю, выраженную мѣстными союзами, и поэтому наряду съ началомъ избранія должно существовать и начало независимости этихъ органовъ мѣстнаго самоуправленія отъ административной власти. *Самоуправленіе есть тамъ, гдѣ есть осуществленіе задачъ государственнаго управленія при посредствѣ публично-правыхъ союзовъ, распорядительные* и *исполнительные органы которыхъ избираются мѣстнымъ населеніемъ и являются органами независимыми въ своей компетенціи отъ воздѣйствія центральной государственной власти.*

V.

Въ современныхъ культурныхъ государствахъ обѣ системы мѣстнаго управленія, какъ административная децентрализація въ собственномъ смыслѣ слова, такъ и децентрализація въ формѣ самоуправленія существуютъ одна на ряду съ другой, но въ то время какъ въ однѣхъ странахъ подавляющее большинство мѣстныхъ должностныхъ лицъ избирается мѣстнымъ населеніемъ (Англія, С.-А. Соединенные Штаты), въ другихъ, наоборотъ, доминирующее вліяніе имѣютъ агенты центральнаго правительства (Франція). Германскія системы мѣстнаго управленія даютъ намъ интересный образецъ сліянія дѣятельности агентовъ правительства и органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Конечно ни одно изъ современныхъ государствъ, если принять во вниманіе всю сложность и разнообразіе дѣла управленія страною, не можетъ обойтись безъ административной децентрализаціи, и вопросъ состоитъ лишь въ томъ, какой изъ видовъ децентрализаціи представляется наилучшимъ. Въ современныхъ условіяхъ государственнаго управленія немыслимо не передать разрѣшеніе части дѣлъ на мѣста, управленіе должно быть децентрализовано. Но система административной децентрализаціи, или, лучше сказать, децентрализаціи бюрократической немногимъ отличается отъ системы бюрократической централизаціи; бюрократія всегда остается бюрократіей независимо отъ того централизована она или децентрализована.

При господствѣ системы бюрократической децентрализацiи мѣстные чиновники назначаются все той же центральною властью, какъ и при системѣ централизацiи, хотя имъ и предоставляется извѣстная независимость сужденiя и дѣйствiя въ рѣшенiи части вопросовъ мѣстнаго управленiя. Но разъ эти люди назначаются изъ центра, разъ повышенiя по службѣ, награды и отличiя зависятъ отъ усмотрѣнiя центральнаго правительства, то несомнѣнно фактически они всецѣло ему подчинены. Въ рукахъ министра ихъ будущее; естественно что для наилучшаго его устроенiя они готовы пожертвовать предоставленной имъ самостоятельностью сужденiя. Такимъ образомъ, фактически дѣло сводится къ полному подчиненiю воли мѣстныхъ органовъ распоряженiямъ изъ центра, и недостатки административной централизацiи, въ большей своей части, присущи и бюрократической децентрализацiи. А недостатки эти столь велики и существенны, столь органически присущи бюрократическому строю какъ въ той, такъ и въ другой его формѣ, что вопросъ о выборѣ между децентрализованной бюрократiей и самоуправленiемъ не колеблясь надо рѣшить въ пользу послѣдняго.

Дѣйствительно, эта подчиненность центральному правительству, эта связанность въ разрѣшенiи сразу на мѣстахъ если не всѣхъ, то цѣлаго ряда вопросовъ ставитъ мѣстнаго чиновника въ необходимость не предпринимать никакихъ мѣръ, не испросивъ предварительно согласiя начальства, но дѣло тѣмъ временемъ не ждетъ и часто, когда приходитъ отвѣтъ, онъ уже не имѣетъ никакого значенiя, такъ какъ обстоятельства дѣла давно измѣнились или даже замѣнились другими. Такая постановка дѣла, естественно, влечетъ за собою установленiе формализма въ веденiи дѣлъ. Для того, чтобы послать представленiе высшему начальству необходимо соблюдать формальности; эта постоянная необходимость соблюдать форму накладываетъ отпечатокъ формализма и на всѣ остальныя дѣйствiя мѣстныхъ властей, которыя и отъ мѣстнаго населенiя, какъ непосредственно имъ подчиненнаго, требуютъ также соблюденiя формальностей.

Формализмъ неразрывно связанъ съ бюрократiей и еще по одной причинѣ. Этой причиной является сильнѣйшая спецiализацiя управленiя; на мѣстахъ, соотвѣтственно съ раздѣленiемъ административныхъ дѣлъ между министерствами въ центральномъ управленiи, равнымъ образомъ создается система строжайшаго распредѣленiя дѣлъ между органами различныхъ министерствъ и часто одно и то же дѣло должно странствовать изъ одного учрежденiя въ другое въ предѣлахъ одного губернскаго города въ теченiе цѣлыхъ мѣсяцевъ. Пишется безконечное число различныхъ бумагъ, бумажный объемъ дѣла разрастается непомѣрно, но реальныхъ результатовъ не получается никакихъ [1]). Одно вѣдомство пересылаетъ въ другое, это послѣднее въ третье, а просителю остается терпѣливо ждать.

Ближайшимъ слѣдствiемъ, какъ административной централизацiи,

---

[1]) В. М. Гессенъ. «Вопросы мѣстнаго управленiя», СПБ., 1904, стр. 18.

такъ и бюрократической децентрализаціи является небрежное, невнимательное отношеніе къ дѣлу мѣстнаго управленія, какъ со стороны чиновниковъ, такъ и со стороны мѣстнаго населенія.

Чиновники, привыкшіе къ тому, что за нихъ рѣшаютъ въ министерствахъ, что они лишь исполнители, часто нисколько не интересующіеся успѣхомъ дѣла и проводящіе сплошь и рядомъ въ жизнь чужіе, противорѣчащіе ихъ взглядамъ, распоряженія, дѣйствуя автоматически, часто не вникая въ существо дѣла, никогда вполнѣ не проникаясь чувствомъ пользы отъ проводимой ими въ жизнь мѣры, естественно относятся къ дѣлу спустя рукава.

Съ другой стороны еще гораздо болѣе опаснымъ послѣдствіемъ бюрократической системы управленія является атрофія субъективно-правовой психики въ сферѣ публичнаго права у массы населенія. Привыкшее къ административной опекѣ, къ тому, что его самодѣятельность всячески пресѣкается, какъ явленіе вредное, нежелательное, воспитавшееся въ атмосферѣ публично-правового квіетизма [1]), мѣстное населеніе, естественно не можетъ развить въ себѣ сознанія своихъ субъективныхъ публичныхъ правъ. Населеніе привыкаетъ къ мысли о томъ, что за него начальство позаботится, а само пріучается къ бездѣйствію. Бюрократія убиваетъ волю народа [2]).

Наконецъ, послѣдняя и самая опасная не только для всего строя мѣстной жизни, но и для правильнаго развитія жизни общегосударственной, сторона бюрократическаго управленія это крайняя отчужденность личнаго состава мѣстнаго управленія отъ населенія, полная неосвѣдомленность его о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, непониманіе психологіи населенія, чуждой жителю другой мѣстности, по большей части горожанину, незнакомому съ условіями мѣстнаго хозяйства и характеромъ мѣстной жизни. На мѣстахъ какъ бы два противоположныхъ, часто враждебныхъ другъ другу міра—управляемыхъ и управляющихъ [3]). Непониманіе интересовъ населенія со стороны чиновниковъ возбуждаетъ скептическое отношеніе со стороны населенія къ способности ихъ управлять краемъ, ненависть къ формализму и ни къ чему ненужной волокитѣ. Часто это недовѣріе и озлобленіе распространяется на всѣхъ образованныхъ лицъ и недостатки, присущіе чиновничеству, переносятся на всю интеллигенцію, считается, что образованный человѣкъ органически, какъ таковой, неспособенъ понять нужды населенія; ему чужды переживанія народа, онъ бѣлоручка, въ большинствѣ случаевъ чиновникъ и далекъ отъ нужды и интересовъ народныхъ массъ. Эта отчужденность народныхъ массъ отъ образованныхъ классовъ есть наихудшая изъ язвъ, привитыхъ народному организму бюрократической системой управленія, она отдѣляетъ интеллигенцію отъ народа и тѣмъ обезсиливаетъ творческій духъ націй.

---

[1]) Od. Barrot. «La centralisation et ses effets», Paris, 1870, стр. 44.

[2]) Тамъ же, стр. 75.

[3]) H. de Ferron. «Institutions municipales et provinciales comparées». Paris. 1884, стр. 436.

VI.

Формализмъ, бездѣятельность, отчужденность,—всѣ эти черты бюрократической децентрализаціи совершенно несвойственны самоуправленію въ его правильной постановкѣ.

Какъ всякій почти институтъ публичнаго права, и самоуправленіе можетъ быть организовано разнообразными способами и часто до такой степени лишено специфическихъ своихъ признаковъ, что оно почти ничѣмъ не будетъ отличаться отъ бюрократіи; при наличности такого самоуправленія, конечно, будутъ процвѣтать и всѣ недостатки бюрократической децентрализаціи, но мы говоримъ здѣсь не о пародіи на самоуправленіе, а о самоуправленіи организованномъ такъ, какъ слѣдуетъ по самой природѣ этого понятія, т. е. о самоуправленіи независимомъ, обладающемъ органами, избранными мѣстнымъ населеніемъ.

При господствѣ самоуправленія не можетъ быть формализма. Дѣйствительно отпадаетъ одна изъ главнѣйшихъ причинъ этого явленія—спеціализація управленія. Дѣло уже не должно путешествовать изъ одной канцеляріи въ другую, оно рѣшается быстро въ одной канцеляріи, т. к. всѣ административныя дѣла даннаго округа переданы въ руки исполнительнаго органа мѣстнаго самоуправленія. Кромѣ того, угроза кары общественнаго мнѣнія оказываетъ свое могущественное дѣйствіе: если чиновнику безразлично, что думаетъ о немъ мѣстное населеніе, то земскому дѣятелю это далеко не безразлично, т. к. онъ выбранъ этимъ мѣстнымъ населеніемъ и отвѣтственъ передъ нимъ.

При наличности самоуправленія не можетъ быть и бездѣятельности, какъ мѣстной администраціи, такъ и мѣстнаго общества, т. к. самое существо самоуправленія есть самодѣятельность мѣстнаго общества. Основной принципъ самоуправленія прекрасно выраженъ въ англійскомъ изреченіи: public business is private business of every man [1]). Само общество призывается къ самодѣятельности, оно призывается выдѣлить изъ своей среды «лучшихъ людей» для цѣлей государственнаго управленія въ данной мѣстности. Населеніе призывается къ сознательному участію въ дѣлѣ государственной администраціи. Въ немъ пробуждается интересъ къ политическимъ вопросамъ, къ вопросамъ государственнаго права и управленія.

Что касается самихъ администраторовъ—земскихъ дѣятелей, то и они далеки отъ спокойнаго безразличія и бездѣятельности. Народный выборъ указываетъ по большей части человѣка выдающагося, энергичнаго, значительно отличающагося отъ типа средняго чиновника. Онъ знаетъ мѣстныя нужды и язвы, самъ перечувствовалъ ихъ, и ему естественно горячо содѣйствовать ихъ излеченію. Народныя нужды удовлетворяются самимъ же народомъ черезъ его представителей.

При системѣ мѣстнаго самоуправленія не можетъ быть и отчужденности мѣстной администраціи отъ массъ населенія, такъ какъ ея предста-

---

[1]) H. de Ferron. назв. соч., стр. 470.

вители самимъ же населеніемъ избраны, они плоть отъ плоти и кровь отъ крови мѣстнаго общества.

Но помимо того обстоятельства, что децентрализація въ формѣ самоуправленія, не имѣетъ ни одного изъ недостатковъ децентрализаціи бюрократической, эта система обладаетъ еще и другими крупными преимуществами.

Отдѣльные граждане, видя, что всѣ мѣстныя дѣла въ то же время и ихъ личныя дѣла, что принимая участіе въ работѣ мѣстнаго самоуправленія, они удовлетворяютъ свои же нужды, пріучаются сознавать, что и государство должно также служить гражданину, удовлетворять нужды массы населенія. Это сознаніе служебной роли государства по отношенію къ гражданамъ и тѣмъ самымъ укрѣпленіе въ массахъ идеи государственности, если можно такъ выразиться, приближеніе государства къ массамъ населенія, сближеніе,— хотѣлось бы сказать, сліяніе государства и націи и есть наиважнѣйшій результатъ разумно и цѣлесообразно организованнаго мѣстнаго самоуправленія. Если сравнить въ отношеніи развитія чувства общественности мѣстности съ широко развитымъ самоуправленіемъ и страны, гдѣ нѣтъ, или почти нѣтъ никакого самоуправленія, то разница получается поразительная. Самоуправленіе оживляетъ мѣстность [1]), люди начинаютъ интересоваться политическими вопросами, какъ близко ихъ касающимися, организуются кружки мѣстныхъ общественныхъ дѣятелей, примыкающіе къ той или иной политической партіи, происходятъ выборы въ мѣстныя представительныя учрежденія, все это пріучаетъ гражданина къ политической жизни, воспитываетъ въ немъ общественнаго дѣятеля.

Если бюрократическая децентрализація зиждется на системѣ контроля надъ дѣйствіями мѣстныхъ властей изъ центра, то самоуправленіе создаетъ гораздо болѣе дѣйствительный и жизненный контроль на мѣстахъ. Это—контроль общественнаго мнѣнія. Предъ этимъ строгимъ судьей мѣстные администраторы—земскіе дѣятели не могутъ быть не на высотѣ своего положенія, иначе имъ грозитъ забаллотированіе на ближайшихъ выборахъ. Самое дѣйствительное изъ всѣхъ средствъ контроля въ современномъ государствѣ,—контроль общественнаго мнѣнія, находитъ себѣ широкое примѣненіе въ учрежденіяхъ мѣстнаго самоуправленія.

Наконецъ, мѣстное самоуправленіе является превосходною школою общественныхъ дѣятелей. У земскихъ дѣятелей, стоящихъ во главѣ управленія мѣстными «пользами и нуждами» постепенно вырабатывается привычка заниматься дѣлами государственными, накопляется административный опытъ и знаніе не только мѣстныхъ условій, но и задачъ общегосударственнаго управленія.

Широко развитое самоуправленіе, такъ сказать, создаетъ общественныхъ дѣятелей. При наличности общественнаго самоуправленія пре-

---

[1]) I. Ferrand. «Les pays libres leur organisation et leur éducation d'aprés la législation comparée». Paris. 1884, стр. 152.

доставляется всякому возможность достичь высокаго положенія законодателя страны путемъ систематическаго политическаго воспитанія сперва въ общинныхъ, а затѣмъ и въ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраніяхъ.

Но если самоуправленіе обладаетъ несомнѣнными преимуществами по сравненію съ бюрократической децентрализаціей, то, очевидно, становится необходимымъ уяснить, какія внѣшнія формы должна принять идея самоуправленія, какъ должны быть организованы мѣстныя учрежденія, для того, чтобы эта идея нашла себѣ наиболѣе полное и цѣльное осуществленіе.

Данное нами выше опредѣленіе самоуправленія уже указываетъ тѣ два основныхъ требованія, которыя должны быть предъявлены къ установленію системы истиннаго самоуправленія; это—независимость и избираемость. Но указать на то, что органы мѣстнаго самоуправленія должны быть независимы и избраны мѣстнымъ населеніемъ еще мало, необходимо выяснить какимъ образомъ они должны быть избраны и въ чемъ должна выразиться ихъ независимость.

VII.

Предѣлы этой небольшой работы не позволяютъ остановиться подробно на описаніи организаціи мѣстныхъ учрежденій различныхъ государствъ современности. Такое описаніе потребовало бы слишкомъ много мѣста. Намъ хотѣлось бы установить лишь тѣ общія начала, проведеніе въ жизнь которыхъ могло бы гарантировать чистоту примѣненія идеи самоуправленія къ устроенію мѣстной жизни.

Въ качествѣ перваго вопроса организаціи мѣстнаго самоуправленія выступаетъ вопросъ о томъ, кому, какимъ лицамъ должно быть предоставлено право на участіе въ веденіи мѣстныхъ дѣлъ лично или черезъ посредство избранныхъ представительныхъ мѣстныхъ учрежденій,—на какихъ началахъ должно быть организовано мѣстное представительство.

Законодательство различныхъ государствъ проводитъ въ жизнь самыя разнообразныя представительныя системы.

Въ Англіи и въ большинствѣ государствъ германской имперіи земское и городское избирательное право зиждется на системѣ умѣреннаго имущественнаго и налоговаго ценза.

Въ нѣкоторыхъ мелкихъ государствахъ Германіи [1]) примѣняется система множественнаго голосованія. Въ Пруссіи употребляется система имущественнаго ценза, въ комбинаціи съ куріальной системой представительства, при чемъ основой раздробленія на куріи служитъ величина уплачиваемаго налога. Въ большихъ городахъ Саксоніи примѣняется

[1]) См. мою статью въ №№ 7, 8 и 9 «Право» за 1908 годъ «Избирательное право въ мѣстномъ самоуправленіи Германіи», а также мою «Общинное управленіе въ главнѣйшихъ государствахъ Германіи, Петр. 1916, главы II и IV passim.

также комбинація имущественнаго ценза съ куріальной системой, причемъ основой для раздробленія избирателей на куріи является группировка по профессіямъ [1]).

Во Франціи и въ большей части Соединенныхъ Штатовъ примѣняется система всеобщаго прямого, равнаго и тайнаго голосованія, отъ избирателей требуется лишь цензъ болѣе или менѣе долговременной осѣдлости. Во многихъ Штатахъ (Колорадо и др.) и отчасти въ Англіи избирательнымъ правомъ обладаютъ и женщины.

Въ Англіи, Соединенныхъ Штатахъ [2]) и въ Германіи въ небольшихъ общинахъ (parish, Township, Landgemeinde) часто не имѣется мѣстныхъ представительныхъ учрежденій, а всѣ избиратели непосредственно собираются на сходъ (parish meeting, Townmeeting, Gemeindeversammlung), являющійся распорядительнымъ органомъ общиннаго самоуправленія. На этомъ же сходѣ избираются и исполнительные органы общины.

Въ Америкѣ число жителей общины, управляемой непосредственно сходомъ избирателей достигаетъ иногда до 13.000 человѣкъ, но въ государствахъ стараго свѣта предѣльныя цифры значительно ниже; такъ въ Англіи всякій приходъ съ населеніемъ болѣе 300 человѣкъ уже долженъ избирать представителей въ приходской совѣтъ (parish council) и лишь приходы съ меньшимъ числомъ жителей имѣютъ право на parish meeting; въ Пруссіи совѣтъ общинныхъ представителей долженъ быть при наличности среди жиелей общины отъ 18 до 40 общинныхъ избирателей,

Какъ видимъ постановленія законодательствъ различныхъ странъ весьма разнообразно разрѣшаютъ проблему земскаго и городскаго пред-

---

[1]) Во избѣжаніе частыхъ ссылокъ привожу важнѣйшую литературу по вопросамъ мѣстнаго самоуправленія: 1) Англія: Hatschek, J. Englisches Staatsrecht; II Band, Verwaltungsrecht, Tübingen, 1906; Redlich, J. Englische Localverwaltung, Leipzig, 1901 (есть русскій переводъ подъ редакціей Ельяшевича); Вотье. Мѣстное управленіе Англіи, переводъ Водовозова, Спб. 1896. 2) Франція: Hauriou, Etude sur la décentralisation, Paris, 1892. Hauriou. Précis de droit administratif, Paris 1901. H. de Ferron. Jnstutitions municipaleset communales comparées, Paris, 1884. Ferrand. Les pays libres leur organisation et leur education d'après la législation comparée. Paris 1884. Leroy Beaulieu. L'administration locale en France et en Angleterre. Berthelemy. L'administration communale. 1908. Cans, Local government in France and England London, 1912. 3) Германія: Meyer-Anschütz. Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, Leipzig 1905. Schön. Das recht der Kommunalverbände in Preussen, Leipzig, 1897. Seydel-Grassmann. Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, Tüb., 1903. Goz. Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tüb., 1909. Fricker. Grundriss des Staatsrechs des Königreichs Sachsen. Wielandt. Handbuch des badischen Gemeinderechtes, I—II Band и другіе. Гронскій. Общинное управленіе въ главнѣйшихъ государствахъ Германіи, Петроградъ, 1916. 4) Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты: Goodnow. Les principes de droit administratif des Etats Unis, 1907. Bryce. The american commonwealth. Fairlie. Localgovernment in counties, Towns and villages, New Jork, 1906 (есть русскій переводъ подъ моей редакціей). Goodnow, The city government in United states New Iork, 1908. 5) Россія: литература указана у Н. Н. Авинова. Опытъ программы систематическаго чтенія по вопросамъ земскаго самоуправленія—въ сборникѣ «Программы для самообразованія». Москва. 1913.

[2]) См. статью М. М. Ковалевскаго въ сборникѣ «Мелкая земская единица». Спб. 1903, а также Фэрли, Мѣстное управленіе въ С.-А. Соед. Штатахъ. Спб. 1910.

ставительства. Здѣсь какъ и въ парламентскомъ избирательномъ правѣ, примѣняются самыя разнообразныя системы.

Какая же изъ всѣхъ многообразныхъ системъ наиболѣе полнымъ образомъ проводитъ въ жизнь идею самоуправленія, идею передачи государствомъ части административныхъ дѣлъ въ руки представителей мѣстнаго населенія. Вопросъ состоитъ въ томъ, будутъ ли достаточно хорошо удовлетворены «мѣстныя пользы и нужды», если къ участію въ избраніи земскихъ и городскихъ гласныхъ будетъ призвана лишь имущая часть мѣстнаго населенія (какъ при системѣ высокаго имущественнаго ценза) или, если руководящая роль въ мѣстныхъ представительныхъ собраніяхъ будетъ предоставлена избранникамъ наиболѣе крупныхъ плательщиковъ налоговъ (терхклассная система Пруссіи). Такое ограниченіе числа избирателей или обезсиливаніе значенія ихъ голосовъ путемъ избранія по куріямъ, далеко неравномѣрнымъ по своей численности, даетъ составъ гласныхъ далекій отъ знанія «мѣстныхъ пользъ и нуждъ», а вслѣдствіе этого и возможности удовлетворить ихъ. Дѣйствительно, представители имущей части мѣстнаго населенія не могутъ проникнуться сознаніемъ неотложной необходимости удовлетворенія цѣлаго ряда потребностей широкихъ слоевъ неимущей или малоимущей массы населенія. Даже при самомъ добросовѣстномъ отношеніи къ дѣлу они могутъ лишь присматриваться къ этимъ нуждамъ со стороны.

Заботясь о благѣ мѣстнаго населенія гласные, выбранные его ничтожнымъ меньшинствомъ, естественно, на первый планъ поставятъ собственные интересы и интересы небольшой кучки людей, представителями которыхъ они являются. Конечно, бываютъ и исключенія и въ частности исторія нашего землевладѣльчески-дворянскаго земства въ доконституціонный періодъ даетъ намъ блестящіе примѣры подобныхъ исключеній, когда представители сравнительно богатыхъ классовъ населенія съ успѣхомъ работали на пользу общенародную; но все же работа эта носила характеръ благотворительности со стороны высшихъ классовъ по отношенію къ низшимъ и только съ привлеченіемъ *представителей всѣхъ классовъ мѣстнаго общества къ земской работѣ можно говорить о настоящемъ самоуправленіи.*

Системы невысокаго имущественнаго ценза привлекаютъ значительно большее число гражданъ къ участію въ избраніи земскихъ и городскихъ гласныхъ, но наиболѣе полно интересы мѣстности могутъ быть представлены въ томъ случаѣ, если во главѣ мѣстнаго самоуправленія находятся люди, избранные всѣмъ мѣстнымъ населеніемъ на началахъ всеобщаго и равнаго избирательнаго права. Тогда всѣ нужды данной мѣстности найдутъ себѣ горячаго защитника въ средѣ мѣстныхъ представительныхъ собраній, такъ какъ представители отъ всѣхъ слоевъ населенія будутъ руководить дѣлами мѣстнаго самоуправленія. Основная цѣль, ради которой государство поручаетъ веденіе дѣлъ мѣстнаго управленія предствителямъ мѣстнаго населенія—раціональное удовлетвореніе «мѣстныхъ пользъ и нуждъ» можетъ разсчитывать на полное осуществленіе. Представителямъ всего мѣстнаго населенія, связаннымъ своими личными ин-

тересами съ мѣстностью и съ большинствомъ мѣстнаго населенія, лично на себѣ переиспытавшимъ всѣ недостатки мѣстнаго управленія и вслѣдствіе этого достаточно хорошо знакомымъ съ мѣстными нуждами легко будетъ вести съ достаточнымъ умѣніемъ нелегкое дѣло мѣстнаго самоуправленія.

Еще въ одномъ отношеніи невсеобщее и неравное избирательное право не отвѣчаетъ задачамъ истиннаго самоуправленія. Мы видѣли выше, что однимъ изъ важныхъ недостатковъ системы бюрократическаго управленія является отчужденность должностныхъ лицъ отъ мѣстнаго населенія, вызывающая часто враждебное отношеніе въ средѣ мѣстныхъ жителей къ агентамъ правительства. Эта же черта отчужденности, въ меньшей, правда, степени, необходимо присуща и органамъ самоуправленія, избраннымъ при посредствѣ невсеобщихъ и неравныхъ выборовъ. Здѣсь противопоставляются дрргъ другу не каста управляющихъ низшей кастѣ управляемыхъ, а имущіе классы мѣстнаго населенія классамъ неимущимъ. Путемъ системы куріальнаго или цензоваго представительства еще сильнѣе подчеркивается и безъ того уже сильно ощущаемая въ сферѣ соціальныхъ отношеній глубокая рознь между владѣющими и лишенными владѣнія. Въ среду мѣстныхъ представительныхъ собраній вносится духъ соціальной розни и часто сильно тормазить развитіе дѣла мѣстнаго самоуправленія.

Лишь примѣненіе къ мѣстнымъ выборамъ *всеобщаго и равнаго* избирательнаго права можетъ создать атмосферу дѣйствительнаго самоуправленія. Тогда мѣстныя учрежденія станутъ близки населенію и «мѣстныя пользы и нужды» будутъ раціональнымъ образомъ удовлетворены. Конечно, голосованіе должно быть прямымъ и тайнымъ.

VIII.

Если для наилучшей организаціи мѣстнаго самоуправленія необходимо сдѣлать избирательное право всеобщимъ и равнымъ, то столь же необходимо, чтобы въ руки демократическаго самоуправленія было дѣйствительно передано завѣдываніе представленными ему административными дѣлами, короче говоря *органамъ самоуправленія должна быть предоставлена дѣйствительная возможность независимаго сужденія и дѣйствія*. Какимъ путемъ обезпечить должную независимость? Здѣсь возникаютъ два вопроса: объ исполнительныхъ органахъ мѣстныхъ представительныхъ собраній и о надзорѣ за дѣятельностью мѣстнаго самоуправленія со стороны агентовъ правительства.

Въ различныхъ государствахъ устройство исполнительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія чрезвычайно разнообразно.

Во Франціи генеральные совѣты департаментовъ совершенно не имѣютъ собственныхъ исполнительныхъ органовъ и всѣ ихъ рѣшенія проводятся въ жизнь представителемъ правительственной власти, префектомъ, за дѣятельностью котораго наблюдаетъ избираемая генераль-

нымъ совѣтомъ департаментская комиссія (послѣ закона 1871 г.). Въ коммунахъ исполнительная власть находится въ рукахъ мэра, избираемаго муниципальнымъ совѣтомъ, но избранный мэръ подчиненъ назначенному префекту и послѣдній даже можетъ устранить его на мѣсяцъ отъ должности. Министръ внутреннихъ дѣлъ обладаетъ правомъ устраненія отъ должности на три мѣсяца, а президентъ республики можетъ и совершенно уволить мэра отъ исправленія его обязанностей.

Въ различныхъ государствахъ Германіи часто избранные мѣстными представительными собраніями исполнительные органы подлежатъ утвержденію въ должности со стороны правительственной власти. Если послѣ вторичнаго избранія вновь не послѣдуетъ утвержденія, то члены управы назначаются правительствомъ. Такой же порядокъ примѣнялся до революціи и въ Россіи къ предсѣдателямъ и членамъ земскихъ управъ и городскимъ головамъ.

Въ Пруссіи цѣлый рядъ исполнительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія составляется путемъ комбинаціи назначеннаго правительствомъ и выборнаго элемента. Напримѣръ, назначенный королемъ ландратъ является предсѣдателемъ уѣздной управы (Kreisausschuss), избранной уѣзднымъ земскимъ собраніемъ (Kreistag).

Въ Англіи и въ Соединенныхъ Штатахъ почти всѣ должности мѣстнаго управленія замѣщаются путемъ избранія или самими избирателями или мѣстными представительными собраніями. Въ Америкѣ иногда выбирается лишь одинъ мэръ, а личный составъ всѣхъ остальныхъ исполнительныхъ органовъ назначается этимъ выборнымъ мэромъ изъ среды избирателей (такъ называемая Mayor sistem). Никакого утвержденія въ должности не требуется.

Само собой разумѣется, что во всѣхъ государствахъ существуютъ цѣлыя арміи земскихъ и городскихъ служащихъ, назначаемыхъ на должность избираемыми управами.

Такимъ образомъ мы видимъ, что тогда какъ на континентѣ Европы правительство оставило за собой право такъ или иначе влiять на составъ исполнительныхъ органовъ, а во Франціи генеральные совѣты даже абсолютно лишены собственныхъ исполнительныхъ органовъ, въ Англіи и въ Соединенныхъ Штатахъ самоуправленіе получило полное развитіе и его исполнительные органы находятся внѣ зависимости отъ усмотрѣнія правительственной власти. Нетрудно видѣть, что лишь англо-американская система и отвѣчаетъ истинной природѣ самоуправленія.

Дѣйствительно, если государство отдаетъ въ руки мѣстныхъ людей веденіе дѣла мѣстнаго управленія, то по меньшей мѣрѣ кажется страннымъ стремленіе со стороны этого государства сохранить исполнительную функцію на мѣстахъ за своими агентами. Зачѣмъ же было тогда и поднимать вопросъ объ устройствѣ органовъ самоуправленія, если заранѣе рѣшено было лишить ихъ возможности исполненія своихъ же собствен-

ныхъ предначертаній. При такомъ порядкѣ всѣ недостатки бюрократическаго управленія остаются въ полной мѣрѣ, а если возникаетъ конфликтъ между префектомъ, невыполняющимъ постановленія генеральныхъ совѣтовъ и совѣтами, то лишь еще болѣе подчеркивается несогласіе дѣйствій префекта съ ясно выраженной волей мѣстнаго населенія. Этой системой лишенія исполнительныхъ органовъ французское департаментское самоуправленіе низводится въ рангъ недоразвитыхъ формъ самоуправленія, несмотря на то, что генеральные совѣтники избираются всеобщимъ голосованіемъ. Немногимъ лучше и положеніе коммунальнаго самоуправленія, тамъ правда имѣется выборный мэръ, но онъ можетъ быть устраненъ отъ должности правительствомъ. Во Франціи органъ самоуправленія призванъ лишь разсуждать, а не управлять. Самое управленіе ввѣрено агентамъ правительства.

Значительно полнѣе проводитъ въ жизнь идею самоуправленія система устроенія исполнительныхъ органовъ въ Германіи. Здѣсь управамъ и комитетамъ предоставляется большая доза самостоятельности и цѣлый рядъ предначертаній правъ мѣстныхъ представительныхъ собраній проводится въ жизнь избранными ими исполнительными органами. Но и здѣсь, помимо того обстоятельства, что члены управъ находятся въ извѣстномъ подчиненіи агентамъ правительственной власти, а въ Пруссіи представители правительства даже входятъ въ составъ исполнительныхъ органовъ самоуправленія и слѣдовательно сильно вліяютъ на ходъ всего дѣла, существуетъ возможность для правительства оказывать весьма могущественное вліяніе на составъ исполнительныхъ органовъ самоуправленія путемъ неутвержденія въ должности неугодныхъ правительству лицъ. Этимъ путемъ цѣлыя категоріи гражданъ могутъ быть устранены отъ земской и городской дѣятельности, и правительство получаетъ полную возможность вести дѣло мѣстнаго самоуправленія по своему желанію, поставивъ во главѣ его угодныхъ ему лицъ. Но если право утвержденія несоотвѣтствуетъ существу самоуправленія, то всякое воспоминаніе о самоуправленіи исчезаетъ, если исполнительные органы назначаются правительствомъ, а между тѣмъ такой порядокъ въ извѣстныхъ случаяхъ, какъ мы видѣли, примѣняется въ Германіи. Здѣсь децентрализація въ формѣ управленія окончательно уступаетъ мѣсто децентрализаціи бюрократической.

Собранія, имѣющія въ качествѣ своего исполнительнаго органа назначенную правительствомъ управу, съ которой для нихъ представляется едва ли возможнымъ столковаться, осуждены или на полную бездѣятельность, или на молчаливое созерцаніе искаженія ихъ постановленій со стороны назначенныхъ управъ.

Какъ видимъ, лишь свободное избраніе мѣстными представительными собраніями своихъ исполнительныхъ органовъ (какъ въ Австріи, Англіи и Америкѣ), а изъ государствъ германскихъ въ Баденѣ обезпечиваетъ созданіе истиннаго самоуправленія.

IX.

Для того чтобы органы самоуправленія обладали достаточной самостоятельностью существенно необходимо, чтобы постановленія мѣстныхъ представительныхъ собраній въ предоставленномъ имъ государствомъ кругѣ дѣятельности не подлежали утвержденію и пріостановкѣ со стороны правительственныхъ агентовъ, а дѣйствія исполнительныхъ органовъ самоуправленія не подлежали отмѣнѣ.

Надзоръ за дѣятельностью самоуправленія со стороны правительства долженъ касаться лишь закономѣрности актовъ управленія, но не затрагивать вопроса о цѣлесообразности дѣйствій органовъ самоуправленія. Въ области представленныхъ имъ закономъ дѣлъ земскія и городскія учрежденія должны быть самостоятельны. Если существуетъ возможность отмѣны ихъ распоряженій со стороны представителей правительственной власти на мѣстахъ изъ-за нецѣлессобразности принятыхъ рѣшеній или несоотвѣтствія ихъ, какъ государственнымъ, такъ и мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ, то создается невозможное положеніе, положеніе отрицанія самой идеи самоуправленія и возвращеніе къ системѣ бюрократической опеки со всѣми ея недостатками.

Система административной опеки надъ дѣятельностью мѣстнаго самоуправленія нашла широкое примѣненіе во Франціи, и отчасти въ Германіи.

Во Франціи исполненіе цѣлаго ряда постановленій генеральныхъ совѣтовъ въ трехмѣсячный срокъ можетъ быть пріостановлено декретомъ президента республики вслѣдствіе нецѣлесообразности ихъ по представленію префекта или же всякаго заинтересованнаго лица. Далѣе бюджетъ департаментовъ и отчетъ объ его исполненіи подлежатъ обязательному утвержденію президента республики, равно какъ и принятіе со стороны департамента дара отъ какого-либо лица. Утвержденію законодательной власти подлежатъ постановленія о новыхъ centimes additionelles, превышающихъ процентную норму, и о займахъ, погашаемыхъ въ срокъ большій, чѣмъ 15 лѣтъ. Наконецъ префекту предоставлено право слѣдить за закономѣрностью цѣлаго ряда постановленій генеральныхъ совѣтовъ. Отмѣна такихъ назакономѣрныхъ рѣшеній происходитъ на основаніи декрета президента республики, основаннаго на мнѣніи государственнаго совѣта. Постановленія муниципальныхъ совѣтовъ могутъ быть отмѣнены префектомъ на основаніи мнѣнія совѣта префектуры, но поводомъ къ отмѣнѣ можетъ быть лишь незакономѣрность постановленія. Постановленія, касающіяся нѣкоторыхъ наиболѣе существенныхъ вопросовъ, подлежатъ утвержденію префекта.

Въ Пруссіи въ качествѣ органовъ надзора за дѣятельностью учрежденій мѣстнаго самоуправленія функціонируютъ: ландратъ и уѣздная управа (Kreisausschuss), регирунгспрезидентъ и Bezirksrath, оберъ-президентъ и провинціальный совѣтъ и въ нѣкоторыхъ случаяхъ министръ внутреннихъ дѣлъ. Такимъ образомъ составъ надзирающихъ коллегій наполовину избранный, наполовину назначенный правительствомъ, но руководящая роль принадлежитъ назначеннымъ членамъ. Нѣкоторыя

наиболѣе важныя постановленія мѣстныхъ представительныхъ собраній подлежатъ утвержденію, другія могутъ быть пріостановлены въ своемъ исполнененіи въ виду ихъ незакономѣрности или превышенія предѣловъ компетенціи со стороны принявшихъ ихъ собраній.

Въ Англіи надзоръ за дѣятельностью мѣстнаго самоуправленія ввѣренъ министерству мѣстнаго управленія (Local Government Board) и отчасти совѣтамъ графствъ по отношенію къ болѣе мелкимъ территоріальнымъ дѣленіямъ.

Обязательныя распоряженія (bye laws), какъ городскихъ совѣтовъ, такъ и совѣтовъ графствъ, касающіяся вопросовъ общественнаго здравія, подлежатъ утвержденію со стороны Local Government Board, на зато всѣ остальные bye laws по другимъ вопросамъ мѣстнаго управленія ничьему утвержденію не подлежатъ и немедленно по ихъ принятіи приводятся въ исполненію, поскольку онѣ не незаконномѣрны.

Кромѣ того права надзора со стороны Local Government Board сводятся къ разрѣшенію на отчужденіе и пріобрѣтеніе имущества органами мѣстнаго самоуправленія, къ праву установленія размѣровъ жалованья земскихъ и городскихъ служащихъ и къ праву отрѣшенія ихъ въ любой моментъ отъ должности. Но эти права надзора распространяются лишь на приходскія учрежденія и на учрежденія различныхъ округовъ со спеціальными цѣлями управленія (призрѣніе бѣдныхъ, общественное здравіе и т. д.). Города и графства совершенно независимы отъ Local Government Board въ этой сферѣ. Наконецъ измѣненіе границъ графствъ и городовъ предоставлено Local Government Board путемъ изданія provisional order, подлежащаго утвержденію парламента. Такимъ образомъ административная опека со стороны Local Government Board распространяется почти исключительно на менѣе значительныя единицы самоуправленія, а города играфства являются почти совершенно самостоятельными въ сферѣ своей компетенціи. Правда существуетъ еще возможность для министерства внутреннихъ дѣлъ чрезъ посредство особаго инспектора полицейскихъ учрежденій наблюдать за тѣмъ, какъ поставлено дѣло организаціи полиціи въ городахъ, въ томъ случаѣ, если данный городъ получаетъ правительственную субсидію на содержаніе полиціи.

Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ обычно постановленія органовъ мѣстнаго самоуправленія не подлежатъ ничьему утвержденію, но въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ, какъ напримѣръ по вопросу о крупныхъ займахъ, необходимо согласіе законодательныхъ учрежденій штата, а въ нѣкоторыхъ штатахъ даже согласіе мѣстнаго избирательнаго корпуса, которое испрашивается путемъ мѣстнаго референдума.

Въ коммунальной жизни Америки играютъ большую роль такъ называемые спеціальные законы, т.-е. законы спеціально касающіеся управленія одного какого-либо города или графства. Этимъ путемъ часто законодательныя собранія отдѣльныхъ штатовъ вмѣшиваются въ сферу компетенціи учрежденій мѣстнаго самоуправленія.

Такимъ образомъ мы видимъ, что та или иная форма надзора со стороны государства за дѣйствіями мѣстнаго самоуправленія оказываетъ сильнѣйшее вліяніе на содержаніе дѣятельности земскихъ и городскихъ учрежденій. Существуютъ двѣ рѣзко отличныхъ другъ отъ друга формы надзора: надзоръ за закономѣрностью мѣропріятій, принятыхъ земскими учрежденіями, и надзоръ за цѣлесообразностью ихъ дѣйствій.

Поскольку первая форма надзора является совершенно необходимой функціей государственной власти въ государствѣ, основой котораго является идея правомѣрности управленія, постольку вторая форма представляетъ изъ себя лишь орудіе въ рукахъ правительственной власти, предназначенное для умаленія значенія самоуправленія. Дѣйствительно, идея административной опеки есть не только контрадикція идеи самоуправленія, она является въ то же время и полнымъ отрицаніемъ самоуправленія. Чѣмъ большая сфера дѣятельности земскихъ учрежденій подчинена административному надзору, тѣмъ меньшая сумма правъ остается въ рукахъ мѣстныхъ представительныхъ учрежденій. Получается своеобразная картина, не лишенная интереса: государство, одной рукой создавая учрежденія самоуправленія, другой рукой путемъ примѣненія системы административной опеки почти совершенно лишаетъ вновь созданныя учрежденія реальнаго значенія. Пусть земскія учрежденія выступаютъ съ широкими планами тѣхъ или иныхъ преобразованій въ дѣлѣ мѣстнаго управленія, часто никакого реальнаго значенія ихъ предположенія не получаютъ, такъ какъ всѣ ихъ начинанія могутъ быть пресѣчены въ самомъ корнѣ протестомъ губернатора, какъ органа административнаго надзора за цѣлесообразностью ихъ дѣятельности.

Не трудно видѣть, что система административной опеки является совершенно инороднымъ тѣломъ въ организмѣ учрежденій самоуправленія. Это пережитокъ старой системы бюрократическаго управленія. Не желая выпускать изъ своихъ рукъ дѣло управленія страною, бюрократія стремится всячески ограничить сферу дѣятельности земскихъ учрежденій, и наилучшимъ средствомъ для этого служитъ система административной опеки. Государства, въ которыхъ нашла себѣ широкое примѣненіе система административной опеки, находятся въ стадіи переходного состоянія отъ бюрократіи къ самоуправленію. Принципъ самоуправленія уже признанъ, но старыя традиціи еще живы въ системѣ управленія и находятъ себѣ выраженіе въ институтѣ надзора за цѣлесообразностью дѣйствій учрежденій мѣстнаго самоуправленія.

Наоборотъ, надзоръ за закономѣрностью дѣйствій органовъ мѣстнаго самоуправленія не только вполнѣ отвѣчаетъ идеѣ самоуправленія, но и оказываетъ чрезвычайно благотворное дѣйствіе на укрѣпленіе этого начала въ сознаніи представителей власти и народа. Несомнѣнно, что превышеніе со стороны земскихъ учрежденій предоставленной имъ компетенціи, какъ актъ неправомѣрный, можетъ нарушать, какъ вполнѣ законные интересы частныхъ лицъ, такъ и интересы государства. Вполнѣ

понятнымъ поэтому является стремленіе государственной власти охранить закономѣрность внутренняго управленія. Вопросъ заключается лишь въ томъ, какому учрежденію должно быть предоставлено право надзора за закономѣрностью дѣйствій органовъ мѣстнаго управленія. Право окончательнаго рѣшенія вопроса о незакономѣрности того или иного постановленія, конечно, должно быть предоставлено мѣстнымъ административно-судебнымъ учрежденіямъ. Право пріостанавливать исполненіе незакономѣрныхъ постановленій впредь до разрѣшенія вопроса въ административномъ судѣ о томъ, нарушенъ въ данномъ случаѣ законъ или нѣтъ, должно быть предоставлено высшему представителю правительственной власти въ данной мѣстности (губернатору), какъ лицу, которому ввѣрено наблюденіе за соблюденіемъ законности во всѣхъ отрасляхъ мѣстнаго управленія.

Существуетъ еще одна разновидность надзора за дѣйствіями мѣстныхъ учрежденій: цѣлый рядъ мѣропріятій въ области мѣстныхъ финансовъ, главнымъ образомъ, вопросы повышенія обложенія и заключенія крупныхъ или долгосрочныхъ займовъ подлежатъ въ нѣкоторыхъ государствахъ утвержденію со стороны законодательныхъ учрежденій. По существу своему этотъ видъ надзора есть надзоръ за цѣлосообразностью дѣйствій органовъ мѣстнаго самоуправленія, но его нельзя назвать административной опекой, такъ какъ органомъ надзора въ данномъ случаѣ является законодательная власть страны. Это обстоятельство и заставляетъ насъ отдѣльно разсматривать этотъ видъ надзора.

Особымъ подвигомъ такого законодательнаго надзора является система, примѣняемая въ нѣкоторыхъ американскихъ штатахъ, при которой самому населенію извѣстнаго округа предоставляется право путемъ referendum'а утвердить или отвергнуть проекты мѣстныхъ представительныхъ учрежденій о займахъ или о повышеній размѣровъ обложенія; здѣсь на мѣсто законодательныхъ учрежденій поставлено само мѣстное населеніе, часть суверереннаго народа.

Какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ признается, что высшая по отношенію къ мѣстнымъ учрежденіямъ власть болѣе компетентна разрѣшить вопросъ.

Система законодательнаго надзора не является, какъ административная опека, отрицаніемъ самой идеи самоуправленія. Здѣсь часть наиболѣе важныхъ дѣлъ предоставлена совмѣстному разсмотрѣнію мѣстныхъ и общегосударственыхъ представительныхъ учрежденій; снабженныя санкціей законодательной власти или мѣстнаго населенія постановленія мѣстныхъ учрежденій будутъ пользоваться лишь большимъ авторитетомъ въ средѣ мѣстнаго общества.

Кромѣ того самый фактъ займа или серьезнаго повышенія размѣровъ обложенія не есть явленіе повседневной жизни, а обстоятельство нечасто возникающее, и потому право надзора со стороны законодательныхъ учрежденій не можетъ постоянно стѣснять свободу дѣйствій органовъ мѣстнаго самоуправленія, тогда какъ административная опека своимъ постояннымъ вмѣшательствомъ въ область вѣдѣнія учрежденій

самоуправленія создаетъ положеніе отрицанія самаго существованія самоуправленія.

Итакъ система надзора со стороны законодательныхъ учрежденій, какъ въ виду исключительности моментовъ ея примѣненія, такъ и въ виду того авторитета, которымъ пользуются общенаціональныя представительныя учрежденія въ глазахъ мѣстнаго населенія, представляетъ изъ себя значительно болѣе мягкое средство, которое и можетъ быть смѣло примѣняемо, не нанося ущерба самостоятельности учрежденій мѣстнаго самоуправленія.

СОДЕРЖАНІЕ

